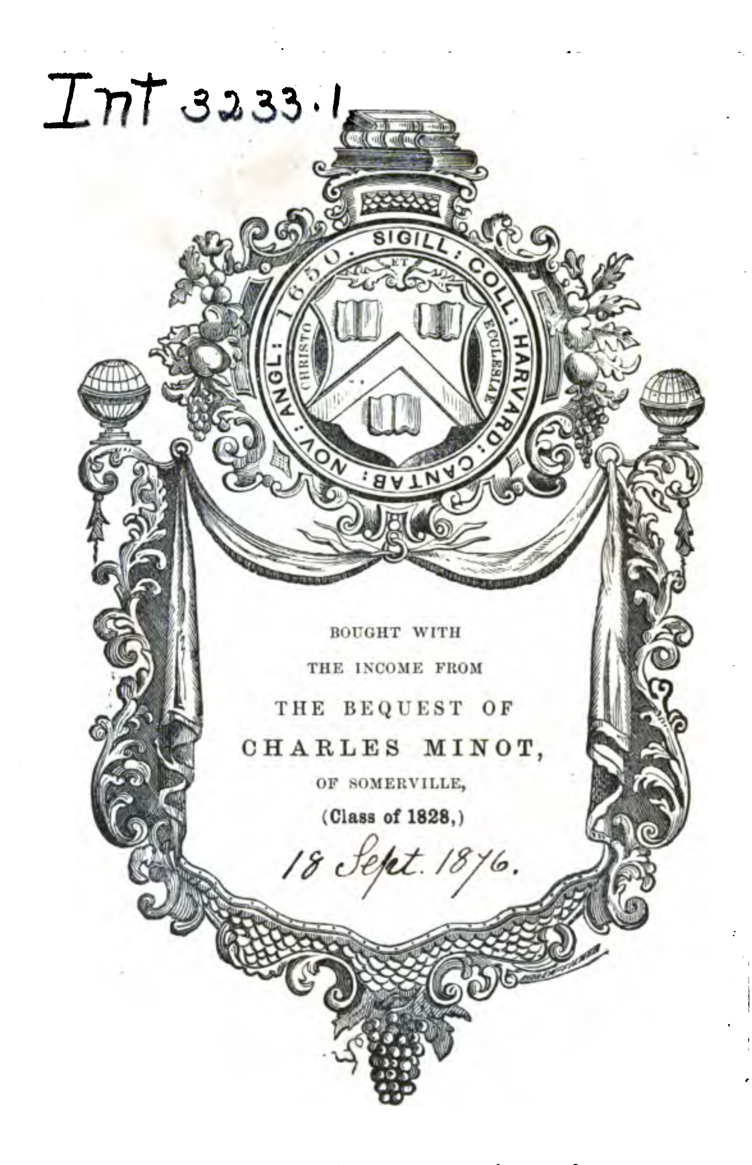
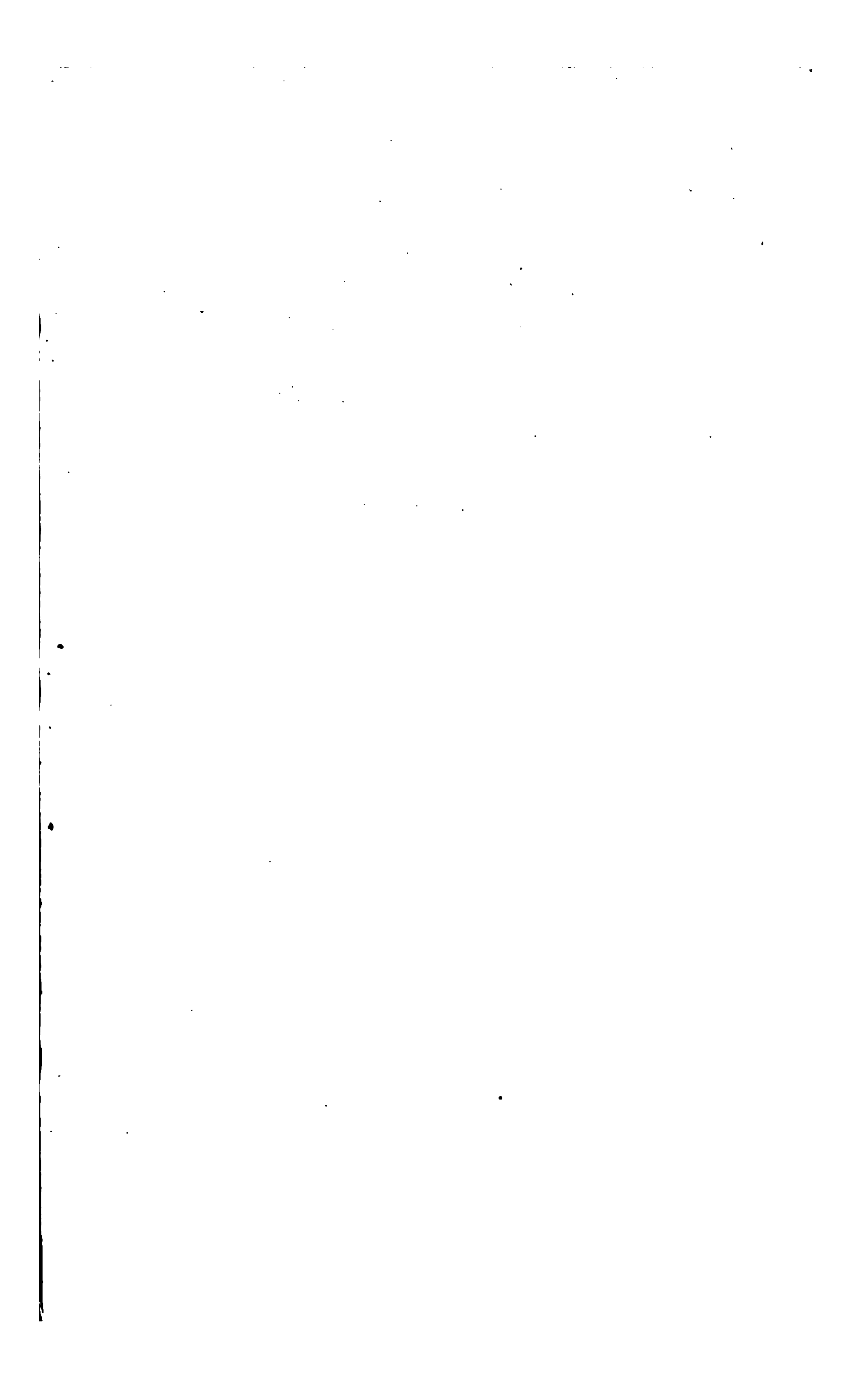



SIGILL: COLL: HARVARD: CANTAB: NOV: ANGL: 1650.
CHRISTO ET ECCLESIAE



DER ABSCHLUSS VON STAATSVERTRÄGEN.

ÜBER DEN ABSCHLUSS

VON

STAATSVERTRÄGEN.

Von

Dr. Ernst Meier,
ordentl. Professor der Rechte an der Universität Halle.



LEIPZIG,
Verlag von Duncker & Humblot.
1874.

RUDOLF GNEIST

zugeeignet.

Vorwort.

Die nachfolgenden Untersuchungen betreffen das Verhältniss der gesetzgebenden Gewalt zur internationalen Vertragsschliessung.

Die herrschende Lehre unterscheidet zwischen dem Abschluss und der Wirksamkeit der Staatsverträge. Sie betrachtet den Abschluss als die ausschliessliche Prärogative des Staatsoberhaupts, in der Weise, dass der Staat nach Aussen hin durch jede solche Vertragsschliessung unbedingt gebunden ist. Sie macht aber die Wirksamkeit der abgeschlossenen Verträge von dem Inhalte derselben insofern abhängig, als zur Ausführung solcher Bestimmungen, welche in diejenige Sphäre staatlichen Handelns eingreifen, für die das Staatsoberhaupt einer Zustimmung der Volksvertretung bedarf, diese Zustimmung eingeholt werden muss. Die nothwendige Folge dieses Systems ist also unter Umständen, dass der gültig abgeschlossene Vertrag nicht gültig ausgeführt werden kann, dass der Vertrag ein todter Buchstabe bleibt, obgleich das verfassungsmässig legitimirte Organ den Staat verpflichtet hat, dass mithin ein unlösbarer Widerspruch zwischen den

vertragsmässigen Staatspflichten nach Aussen und der verfassungsmässig beschränkten Verfügungsgewalt des Staatsoberhauptes im Innern entsteht.

Wenn nun die herrschende Lehre einerseits auf einen angeblichen Satz des Völkerrechts, wonach das Staatsoberhaupt ein für allemal der legitimirte Repräsentant des Staats nach Aussen ist, andererseits auf Argumentationen aus dem sog. konstitutionellen Staatsrecht sich stützt, so ist in Folgendem zunächst der Nachweis versucht, dass jener Satz des Völkerrechts nicht existirt, dass vielmehr die Autoritäten des Völkerrechts in alter und neuer Zeit das Gegentheil lehren, indem sie die Frage vom völkerrechtlichen auf das staatsrechtliche Gebiet verweisen. Es hat sich bei diesen Untersuchungen weiter herausgestellt, dass jene Theorie zwar für die staatsrechtlichen Zustände von England und Nordamerika der richtige Ausdruck ist, dass aber überall, wo diese Verhältnisse neuerdings mit Bewusstsein geregelt wurden, unter Berücksichtigung der eminenten Bedeutung, welche die internationale Vertragsschliessung für das innere Staatsleben gegenwärtig hat, indem ein grosser Theil unseres Verwaltungsrechts seiner Quelle nach Völkerrecht ist, ein anderes System zur Anwendung gekommen ist, wonach diejenigen Verträge, welche nach den früheren Grundsätzen einer Mitwirkung der Volksvertretung bloss bei der Ausführung bedurften, dieser Mitwirkung schon beim Abschluss unterworfen sind; so dass die Vertragsschliessung insoweit einfach auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen ist, und das Recht der Volksvertretung als ein auf eigenem Grunde beruhendes selbständiges Recht, und nicht als eine Ableitung aus Befugnissen erscheint, welche mit der Vertragsschliessung

an sich Nichts zu thun haben. Ein Konflikt von Staatsvertrag und Gesetz kann mithin nicht eintreten, denn Staatsvertrag und Gesetz sind identisch; die völkerrechtliche Verbindlichkeit eines vom Staatsoberhaupte einseitig abgeschlossenen Vertrages auch in den Fällen, wo die Zustimmung der Volksvertretung zu dem Vertrags-Abschlusse selbst erfordert wird, behaupten zu wollen, würde einfach heissen, aus den Fesseln des andern Systems heraus zu argumentiren.

Möchten die Art und Weise dieser Untersuchung, sowie die Resultate derselben eine eingehende Prüfung und in der Hauptsache Zustimmung finden.

Halle a. S., März 1874.

Inhalts-Verzeichniss.

Zweiter Abschnitt.

Die staatsrechtliche Lösung.

EINLEITUNG.

Der Staat des Mittelalters, wie er namentlich in den deutschen Territorien zur Ausbildung gekommen war, entbehrte einer einheitlichen obersten Gewalt. In einer dem Wesen nach ebenbürtigen Machtstellung standen dem Landesherrn die Landstände als zweiter gleichberechtigter Faktor des öffentlichen Lebens zur Seite. Wie die Landeshoheit selbst so waren auch die ständischen Rechte auf locale Herrschaftsbefugnisse über Land und Leute gegründet.

Die Zustimmung der Landstände war daher für den Landesherrn nicht bloss bei der Gesetzgebung nothwendig, die zu jener Zeit wenig entwickelt war, weil die Rechtsbildung mehr in kleinen Kreisen auf dem Wege der Gewohnheit erfolgte, sondern ebenso hinsichtlich der Vollziehung; überhaupt hinsichtlich jeder staatlichen Handlung, die für das Land als solches Wirksamkeit und Anerkennung erlangen sollte. Und wie solche ständische Mitwirkung in Bezug auf die inneren Hoheitsrechte stattfand, soweit solche schon entwickelt waren, denn Vieles gehörte zur Kompetenz der Kirche oder der Gemeinden, auf Anderes bezog sich die öffentliche Fürsorge überhaupt noch nicht, so erstreckte sie sich auch auf die Verhältnisse des Staats nach Aussen, die bei dem damaligen Zustande des Völkerverkehrs wesentlich in der Entscheidung über Krieg und Frieden und in der Eingehung von Bündnissen bestanden.

Sowenig es damals eine einheitliche Finanzverwaltung gab, die vielmehr dem Dualismus des Staatswesens entsprechend auf der Duplicität der landesherrlichen Kammerkasse und der ständischen Steuerkasse, der Kammerschulden und der Landesschulden beruhte, so wenig gab es eine einheitliche auswärtige Politik. Sowohl der Landesherr wie die Landstände waren mit ihren eignen Kräften an Geld und Menschen selbständig ihre Kriege zu führen berechtigt, wie es denn sogar vorgekommen ist, dass die Stände bei Streitigkeiten, welche der Landesherr mit anderen Fürsten hatte, auf deren Bitte die Vermittlerrolle übernahmen. Wenn es sich aber um ein gemeinsames Auftreten des ganzen Landes nach Aussen hin handelte, wenn Bündnisse geschlossen oder Kriege geführt werden sollten, die das Land als solches betrafen, so war der Landesherr wiederum an den ständischen Konsens gebunden, ja in dieser Beziehung sogar vorzugsweise. Denn wenn auch ein gewisses Mass von Verpflichtung zum Kriegsdienste für die Ritterschaft auf Grund des vasallitischen Verhältnisses allerdings bestand, so war doch diese nach Art, Zeit und Ort von vornherein sehr eng begrenzt. Die Organisation des Feudalwesens, obgleich für die Leistung des Kriegsdienstes ins Leben gerufen, trug doch eine weitgehende Beschränkung dieser Leistung in sich selbst. Und dazu kam noch, dass die Verpflichtung durch Privileg und Herkommen schon früh noch weiter eingeschränkt war, und dass es dem Landesherrn an der Macht fehlte, die Heeresfolge nöthigenfalls zu erzwingen. Ohne die freiwillige Einwilligung derjenigen, auf deren Schultern die Last der Kriegführung direct ruhte, ohne die Einwilligung der Ritterschaft und der des Waffendienstes gewohnten Städte einen Krieg zu beginnen, war thatsächlich und rechtlich gleich unmöglich. Wie das ganze Verhältniss zwischen Landesherrn und Landständen ursprünglich mehr auf völkerrechtlicher als auf staatsrechtlicher Grundlage ruhte, so erschienen namentlich in den auswärtigen Verhältnissen die Stände geradezu als die Ver-

bündeten ihrer Landesherrn, und liessen sich auch formell als solche behandeln [1]).

Nicht aus der Verschmelzung jener beiden Elemente, sondern aus der Ueberwindung des einen durch das andere, indem der Staat oder Stand des Landesherrn die übrigen Stände oder Staaten unterwarf, bildete sich im Uebergange des Mittelalters zur neuen Zeit eine einheitliche Staatsgewalt für die gleichmässige Beherrschung des ganzen Landes. Indem als

[1]) Vgl. namentlich Strube, Von Landständen (Nebenstunden Th. II. (1765) Nr. 10 S. 387 ff) und dessen Observ. de statuum provincialium origine et praecipuis juribus (1735) S. 157 ff. 181 ff. J. J. Moser, Landeshoheit in Regierungssachen (1772) S. 17 f. Ausserdem Unger, Geschichte der Landstände (1844) Bd. II. S. 332 ff. v. Campe, Die Lehre von den Landständen (2 Aufl. 1864) S. 176 ff. 445 ff. Konrad Maurer in Bluntschli's Staatswörterbuch s. v. Landstände Bd. VI. (1861) S. 262. Vor Allen Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I. (1868) S. 567 ff. Bd. II. (1873) S. 855 ff. — Speciell für Brandenburg v. Lancizolle, Ueber Königthum und Landstände in Preussen (1846) S. 8; v. Mülverstedt, Die ältere Verfassung der Landstände in der Mark Brandenburg S. 130 ff. 152 ff.; für Württemberg Wurm, Kritische Versuche (1835) S. 99 ff. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg Bd. I. (1829) S. 35.; für Mecklenburg Hegel, Geschichte der Mecklenburgischen Landstände (1856) S. 141. — Für das Reich J. J. Moser, Teutsches Auswärtiges Staatsrecht (1772) S. 20 ff. Von den teutschen Reichstagsgeschäfften (1768) S. 1075 ff. — Für das frühere französische Recht Marc Dufraisse, Histoire du droit de guerre et de paix (Paris 1867) S. 35—49; er verweist namentlich auf die Ordonnanz vom 28. December 1355, die dem Könige verbietet „conformément aux anciens et constants usages du royaume, de déclarer la guerre, de donner paix ni trève aux ennemis, sans le conseil et l'assentiment des trois états;“ er citirt aber auch die Klage von Philipp von Commynes aus dem Ende des 15. Jahrhunderts darüber, dass unter Ludwig XI. und Carl VIII. jene Schranken der Königsmacht nicht mehr beobachtet würden: „aux nobles les rois donnent travail et despense sans cesse, sous couleur de leurs guerres, prinses à volonté, sans avis et conseil de leurs états, et de ceux qu'il deussent appeler avant que les commencer; car ce sont ceux, qui y ont à employer leurs personnes et leurs biens; par quoi ils en deussent bien sçavoir avant qu'on les commençast.“

deren einziges Willensorgan das Staatsoberhaupt erschien, so wurde nunmehr mit den übrigen staatlichen Funktionen auch die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten zur ausschliesslichen Domäne eines absoluten Königthums, welches durch die Kraft und Einheit, mit der es die Staatspersönlichkeit nach Aussen repräsentirte, mächtig dazu beigetragen hat, die Verbindung unter den Staaten zu fördern [1]).

Es ist lediglich ein Nachklang untergegangener Zustände und Anschauungen, wenn die deutschen Staatsrechtslehrer des vorigen Jahrhunderts, wie namentlich Strube und J. J. Moser, ohne sich gegen die Bedenken zu verschliessen, welche einer ständischen Mitwirkung im früheren Sinne bei der damaligen Beschaffenheit des internationalen Verkehrs entgegenstanden, dennoch sich überwiegend zu Gunsten einer solchen aussprachen, indem Strube andernfalls unnütze Kriege aus Ehrgeiz oder andern Leidenschaften des Landesherrn befürchtete, während J. J. Moser auf die vox populi und die Vorzüge gesunder Bauernphilosophie vor Kartesianischen und andern Systemen hinwies [2]).

[1]) A. L. R. II, 13. § 5. „Frieden zu schliessen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten zu errichten, kommt allein dem Oberhaupte des Staats zu." — Wie sehr gerade in Preussen mit dieser Personification des Staats im Monarchen gegenüber andern Staaten Ernst gemacht wurde, zeigt der Umstand, dass die sonstige collegialische Behandlung der Staatsgeschäfte in oberster Instanz schon seit den Zeiten des grossen Kurfürsten, noch entschiedener unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Grossen auf die auswärtigen Angelegenheiten keine Anwendung mehr gefunden hat, indem dieselben nicht vom Geheimen Staatsrath, sondern von der meist nur aus zwei Mitgliedern bestehenden Abtheilung desselben, dem Kabinetsministerium, bearbeitet wurden. Vgl. Cosmar und Klapproth, Der königl. preussische und kurfürstl. brandenburgische wirkliche Geheime Staatsrath (1805) S. 209. 230. 236. v. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg (1847) S. 36 ff.

[2]) Strube a. a. O. S. 399. J. J. Moser, Von der Teutschen Reichsstände Landen (1769) S. 497. „Indessen lehret doch die Erfahrung, dass es auch von solchen wichtigen Staatssachen oft heisset Vox populi vox Dei; und wie die gesunde Bauern-Philosophie in praxi oft viel

Mit der grössten Bestimmtheit nahmen dagegen die grossen ausländischen Theoretiker des konstitutionellen Staatsrechts, insbesondere Locke der Begründer und Montesquieu der Vollender dieser Lehre, deren Blick an der Wirklichkeit grosser Verhältnisse geübt war, die Befugniss in auswärtigen Angelegenheiten ganz und voll als ein Attribut der vollziehenden Gewalt in Anspruch. Ja diese Handhabung der Staatsgewalt nach Aussen erscheint ihnen recht eigentlich als das Machtgebiet des Königthums.

Es ist das ein Punkt, auf den etwas näher eingegangen werden muss, weil er bisher noch nirgends scharf hervorgehoben wurde.

Dabei ist zurückzugehen auf die theoretische Eintheilung der Staatsgewalt, die sich noch ohne jede Rücksicht auf die Lehre von der Gewaltentheilung, in Anknüpfung an die Ansichten der Alten, bei Hugo Grotius findet. Er unterscheidet zunächst zwischen der Befugniss der Staatsgewalten im Allgemeinen und im Besondern. Das Allgemeine ist ihm der Erlass und die Aufhebung der Gesetze. Für die Einzelgeschäfte unterscheidet er weiter zwei ganz verschiedene Arten von staatlicher Thätigkeit, je nachdem es sich entweder um Privatsachen, die aber Bezug auf den Staat haben, oder um die unmittelbar öffentlichen Angelegenheiten handelt. Indem er zu jenen die Streitfälle unter den Einzelnen rechnet, bei denen die allgemeine Ordnung fordert, dass sie von der Obrigkeit entschieden werden, hebt er zur Bezeichnung von diesen die Handlungen in Betreff des Krieges und Friedens, der Bündnisse oder Sachen wie Steuern und Aehnliches hervor. Dabei

---

brauchbarer ist als die spitzfindigste Cartesianische, Thomasische, Wolfische etc., so urtheilt auch der gemeine Mann und ein mit keinen sonderlichen Staatsleuten besetztes landschaftliches Collegium auch in Staatssachen, wie es der Erfolg beweiset, zuweilen viel gründlicher, als ein durch eine übertriebene Ambition, andere Affecten oder das Interesse angetriebener, verleiteter und verblendeter Regent sammt seinem ganzen Staats-Ministerio."

ist bemerkenswerth der breite Raum, den die auswärtigen Angelegenheiten unter den Gegenständen der vollziehenden Gewalt, denn um diese im Gegensatz zur richterlichen handelt es sich dabei, einnehmen.[1])

Auf dem Boden dieser Eintheilung steht dann insofern auch Locke, als er der gesetzgebenden Gewalt zwei andere Gewalten gegenüberstellt. Diese aber haben bei ihm eine etwas andere Bedeutung. Die eine besteht in der Ausführung der Gesetze, er nennt sie „executive power" und charakterisirt sie als „comprehending the execution of the municipal laws of the society, within itself, upon all that are parts of it." Diese Gewalt geht also über die richterliche Gewalt des Grotius insofern wesentlich hinaus, als es sich keineswegs bloss um Streitfälle unter den Einzelnen handelt, um Anwendung des Privat- und Strafrechts, sondern um Rechtsanwendung überhaupt. Sie ist aber andererseits nicht identisch mit derjenigen Gewalt, die man später als Executive bezeichnet hat, denn sie ist eben eingeschränkt auf Anwendung der Gesetze, und erstreckt sich noch nicht auf jene Art der Staatsthätigkeit, die in freien, durch Gesetze nicht gebundenen Entschliessungen besteht. Diese „executive power" ist eben eine Abstraktion aus den damaligen englischen Staatszuständen; sie bezeichnet den Umfang der ganzen inneren staatlichen Thätigkeit, der noch wesentlich in Rechtsanwendung, jurisdiction, bestand. Die andere Gewalt besteht nun nach Locke lediglich in der Vertheidigung des Gemeinwesens; er nennt sie „federative power", sie ist ihm vollständig identisch mit der Gewalt in auswärtigen Angelegenheiten, er charakterisirt sie als „comprehending the management of the security and interest of the public without, with all those, that it may receive benefit or damage from"; er sagt geradezu: „this therefore con-

---

[1]) Grotius, De jure belli ac pacis Lib. I. c 3. no 6. § 2. Vgl. darüber v. Ranke, Zur Geschichte der politischen Theorien (Abhandlungen und Versuche; Sämmtl. Werke Bd. 24. S. 259 ff.)

tains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative, if any one pleases; so the thing is understood, I am indifferent as to the name" [1]).

Die Hauptsache bei Locke ist indessen nicht sowohl diese Eintheilung der Staatsgewalt nach ihren einzelnen Richtungen, als vielmehr die Vertheilung dieser verschiedenen Richtungen an verschiedene Subjecte.

Von seiner naturrechtlichen Grundlage aus und auf dem Standpunkte der Volkssouveränetät ist es ziemlich selbstverständlich, dass er die gesetzgebende Gewalt ganz und vollständig dem Volke, d. h. der angeblichen Vertretung desselbnn im Parlamente zuschreibt, und es ist ebenso natürlich, dass er die „executive power" in gleicher Ausschliesslichkeit dem Könige überträgt, da dieselbe doch nur als eine logische Operation erscheint. Dagegen bedarf die Aufrichtung der königlichen Prärogative in dem Gebiete der „federative power" allerdings einer besonderen Begründung. Denn die Ausübung derselben wird, wie Locke besonders hervorhebt, nicht wie die Ausübung der „executive power" durch im Voraus festge-

---

[1]) Locke, Two treatises of government (Works. 11. edit. London 1812. T. V.) II, 1. § 3. II. 6. § 88 Die Hauptstelle II. 12. § 145 lautet vollständig: „There is another power in every commonwealth, which one may call natural, because it is that which answers to the power every man naturally had before he entered into society; for though in a commonwealth the members of it are distinct persons still in reference to one another, and as such are governed by the laws of the society: yet in reference to the rest of mankind they make one body, which is, as every member of it before was, still in the state of nature with the rest of mankind. Hence it is, that the controversies, that happen between any man of the society with those that are out of it, are managed by the public, and an injury done to a member of their body engages the whole in the reparation of it. So that under this consideration the whole community is one body in the state of nature, in respect to all the other states or persons out of its community."

stellte positive Rechtsregeln gebunden, da das Verhalten der auswärtigen Mächte unberechenbar ist, sondern bleibt im Wesentlichen der Weisheit ihres Trägers überlassen, der durch den Besitz dieser Gewalt in den Stand gesetzt wird, auf das Tiefgreifendste über Wohl und Wehe des Staats und seiner Angehörigen zu verfügen. Es ist wesentlich die Nothwendigkeit, die Kräfte des Gemeinwesens im Interesse planvoller Handhabung derselben an einer Stelle zu vereinigen, welche Locke bestimmt, die Disposition über die staatliche Zwangsgewalt dem Könige nicht bloss dann, wenn es sich um die Vollziehung der Gesetze, sondern auch dann, wenn es sich um den Schutz des Staats nach Aussen handelt, ohne jede Konkurrenz des Parlaments, zu übertragen.[1]) Es mag auch sein, dass der Hinblick auf das Königthum Wilhelms von Oranien dabei mitgewirkt habe, wie denn jede theoretische Be-

[1]) Locke a. a. O. II. 12. § 147. „These two powers, executive and federative, though they be really distinct in themselves., yet they are always almost united. And though this federative power in the well or ill management of it be of great moment to the commonwealth, yet it is much less capable to be directed by antecedent, standing, positive laws, than the executive, and so must necessarily be left to the prudence and wisdom of those, whose hands it is in, to be managed for the public good. For the laws that concern subjects one amongst another, being to direct their actions, may well enough precede them. But what is to be done in reference to foreigners, depending much upon their actions, and the variation of designs and interest, must be left in great part to the prudence of those who have this power committed to them, to be managed by the best of their skill, for the advantage of the commonwealth.“ § 148. „Though as I said the executive and federative power of every community be really distinct in themselves, yet they are hardly to be separated, and placed at the same time in the hands of distinct persons; for both of them requiring the force of the society for their exercise, it is almost impracticable to place the force of the commonwealth in distinct and not subordinate hands; or that the executive and federative power should be placed in persons, that might act separately, whereby the force of the public would be under different commands, which would be apt some time or other to cause disorder and ruin.“

trachtungsweise mehr als man vielfach annimmt unter der Herrschaft der umgebenden Wirklichkeit steht, und Locke als die Tendenz seiner Schrift geradezu ausspricht „to establish the throne of our great restorer, our present King William“.

In dem Ausgangspunkte seiner berühmten Theorie stimmt Montesquieu mit der Eintheilung Lockes wesentlich überein. Von den beiden Gewalten, die auch er der gesetzgebenden gegenüberstellt, bezeichnet er die eine als „la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil“, die andere als „la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens“. Dabei erscheinen ihm als Angelegenheiten, die vom Civilrecht abhängen, die Bestrafung von Verbrechen und die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Einzelnen, also die Handhabung des Privat- und Strafrechts; als Angelegenheiten, die vom Völkerrecht abhängen, die Gewalt über Krieg und Frieden, die Absendung und der Empfang von Gesandten, der Schutz des Gebiets gegen Angriffe. Er nennt jene Gewalt geradezu die richterliche, diese die vollziehende.[1])

An dieser völligen Identificirung der vollziehenden Gewalt mit der Gewalt in auswärtigen Angelegenheiten wird jedoch im Fortgange der Darstellung nicht festgehalten. Denn da die Staatsthätigkeit in Bezug auf innere Angelegenheiten inzwischen und zumal in Frankreich sich sehr bedeutend ausgedehnt hatte, eine Subsummirung dieser modernen innern Verwaltung unter den Begriff der jurisdictio aber als unthunlich erschien, indem es sich in der That weniger um

[1]) Montesquieu, De l'esprit des lois XI. 6. „Il y a dans chaque état trois sortes de pouvoir, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses, qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles, qui dépendent du droit civil. Par la première le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige et abroge celles, qui sont faites. Par la seconde il fait la paix ou la guerre, envoit ou reçoit des ambassades, établit la sureté, prévient les invasions. Par la troisième il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'état.“

Rechtsanwendung als um Kraftäusserung dabei handelte, und in dem damaligen Frankreich eine schroffe Scheidung zwischen Justiz und Administration ins Leben getreten war, endlich Montesquieu den Begriff der jurisdictio ausdrücklich auf die Handhabung von Privat- und Strafrecht eingeschränkt hatte, so war es aus allen diesen Gründen natürlich, dass das Gebiet derjenigen Gewalt, die sich principiell allerdings nur auf die auswärtigen Angelegenheiten bezog, durch alle diejenigen staatlichen Funktionen erweitert wurde, die ohne zur Justiz im engern Sinne zu gehören, das innere Staatsleben betrafen. Die Eintheilung der Staatsgewalt in die innere und äussere nähert sich daher an einzelnen Stellen der andern Eintheilung, als deren Urheber dann Montesquieu gewöhnlich angesehn wird, wenn sie auch vollständig erst das Werk seiner Nachfolger ist, der Eintheilung in richterliche Gewalt auf der einen und vollziehenden Gewalt auf der andern Seite in der Weise, dass die letztere sowohl auf die Vollziehung im Innern, wie nach Aussen sich bezieht, und ebensowohl die Anwendung von Rechtssätzen im Gebiete des öffentlichen Rechts, als die Vornahme völlig freier Handlungen begreift. [1])

Wo es sich dann weiter darum handelt, diese verschie-

---

[1]) In der weiteren Darstellung finden sich nebeneinander gestellt „le pouvoir de faire des lois, celui d'exécuter les resolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers;" es wird ferner die gesetzgebende Gewalt als die „volonté générale" und die vollziehende als die „exécution de cette volonté générale" bezeichnet. Vgl. Destutt de Tracy, Commentaire (1819) S. 150. „Ce philosophe justement celèbre a remarqué d'abord, que toutes les fonctions publiques peuvent être considerées comme se reduisant à trois principales: celle de faire des lois; celle de conduire suivant le voeu de ces lois les affaires tant intérieures, qu' extérieures; et celle de statuer non seulement sur les différends des particuliers, mais encore sur les accusations intentées contre les delits privés ou publics; c'est à dire, en trois mots, que toute la marche de la societé se réduit à vouloir à exécuter et à juger." Vgl. auch Fr. von Raumer, Geschichtliche Entwicklung der Begriffe von Recht, Staat und Politik S. 76.

denen Zweige der Staatsgewalt an verschiedene Subjecte zu vertheilen, was ja bei Montesquieu die Voraussetzung aller politischen Freiheit ist, wird wiederum die gesetzgebende Gewalt einer Versammlung von Volksrepräsentanten übertragen, mit der Einschränkung jedoch, dass dem Träger der Executive ein Veto zustehen soll, während die executive Gewalt im ganzen Umfange und ohne jede Beschränkung Seitens der Volksrepräsentanten dem Monarchen beigelegt wird, weil nur das Volk selbst berechtigt ist, sich Gesetze zu geben, auch zur Berathung eine Versammlung geeigneter erscheint, als ein Einzelner, ein Einzelner dagegen mehr befähigt ist, diejenigen augenblicklichen Entschliessungen zu fassen, auf die es bei der Handhabung der Executive hauptsächlich ankommt. Jedenfalls hat also auch nach Montesquieu der König eine unbeschränkte Gewalt in auswärtigen Angelegenheiten. Von der richterlichen Gewalt ist an dieser Stelle nicht weiter die Rede; Montesquieu erklärt sie für nichtig; es gebe in dieser Hinsicht nur zwei Gewalten. [1])

Das wahre Wesen der konstitutionellen Monarchie in den deutschen Verfassungen besteht nun nicht sowohl in einer realen Theilung der ihrem Wesen nach untheilbaren Staatsgewalt, als vielmehr in einer Beschränkung des Herrschers durch eine Vertretung Seitens der Beherrschten, so dass also der Staatswille in principieller Totalität im Staatsoberhaupte sich concentrirt, dieser höchste Wille aber keineswegs ein nach allen Seiten hin ausschliesslich massgebender ist. [2])

---

[1]) „De trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux. La puissance exécutrice doit être entre les mains d'un monarque, parceque cette partie du gouvernement, qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs; au lieu que ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul."

[2]) Am besten v. Gerber, Ueber öffentliche Rechte (1852) S. 84 ff. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts (2. Aufl.

Diese Beschränkung des Herrscherwillens durch den Willen der Beherrschten besteht in der weitesten Ausdehnung auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Und mit vollem Rechte. Denn die Gesetzgebung ist zwar keineswegs die erste Aeusserung des Staatswillens der Zeit nach, wohl aber der Macht und Wirkung nach. Die Art der Herrschaft, welche in der Ertheilung der Gesetze liegt, hat das Eigenthümliche, dass sie den Gehorsam der Beherrschten nicht nur für einen einzelnen Staatsact, sondern für eine fortwirkende abstracte Regel verlangt. Und wenn nun auch diese Gesetzgebungsgewalt principiell beim Herrscher liegt, der der eigentliche Träger dieser Gewalt, wie jeder andern staatlichen Gewalt ist, so bedarf es doch bei der Ausübung dieser Gewalt vor Allem der Zustimmung der Beherrschten, so dass der Herrscherwille in dieser Beziehung erst dann als Staatswille erscheint, wenn er am öffentlichen Bewusstsein sich erprobt hat.

Und die Nothwendigkeit solcher Zustimmung beschränkt sich auch keineswegs auf das Gebiet der Gesetzgebung, sondern findet sich in weiter Ausdehnung auch auf dem Gebiete der Vollziehung. Es ist das ein Punkt, der selbst in der Terminologie der Verfassungs-Urkunden und demgemäss auch in der juristischen Konstruktion um des willen verdunkelt erscheint, weil man im Bann der ältern konstitutionellen Doctrin, welche die Volksvertretung nur zu der eigentlichen Gesetzgebung in Beziehungen brachte, die darüber hinausgehenden, thatsächlich wie rechtlich vorhandenen ständischen Befugnisse, dem reinen Dogma zu Liebe, künstlich unter den Gesichtspunkt der Gesetzgebung gebracht hat. — Es ist selbstverständlich, dass der einheitliche Begriff der Gesetzgebung dadurch zerstört wurde, indem man nunmehr Gesetze im materiellen und im formellen Sinne unterscheiden musste von denen nur jene als wahre Gesetze, diese dagegen als Verwaltungsacte, deren Vornahme

---

1869). Mehrfach abweichend Lasker, der König in der Verfassung (Zur Verfassungsgeschichte Preussens 1874) S. 383 ff.

nicht durch den Willen des Herrschers allein, sondern nur unter Zustimmung der Volksvertretung erfolgen darf, erscheinen. Das Richtige ist aber, dass zwar die Stände nun und nimmermehr eine direkte Vollziehungsgewalt haben, dass sie Niemandem Vorschriften geben, Niemanden vor sich laden können, dass ihre Macht überhaupt nicht in positiven Anordnungen, sondern in Verhinderung und Anregung besteht, dass es aber andererseits im konstitutionellen Staate sehr wohl Massnahmen der Regierungs- und Verordnungsgewalt geben kann, die sich wie die Gesetze erst erproben sollen am öffentlichen Bewusstsein, hinsichtlich derer den Beherrschten wie bei den Gesetzen ein Veto zusteht, so dass also sg. Eingriffe in die Executive keineswegs begrifflich ausserhalb des Bereichs der rechtlichen Bethätigung der Volksvertretung liegen.

Entscheidend für die Betheiligung des Landtags an solchen Massnahmen der vollziehenden Gewalt ist einerseits die Bedeutung derselben für die Lebensinteressen des Staats und der Staatsbürger, andererseits aber die Erwägung, ob eine derartige Mitwirkung vom Standpunkte einer zweckmässigen, schnellen und energischen Erledigung der Geschäfte räthlich oder auch nur möglich ist. An und für sich kann solche Mitwirkung ebensowohl in Bezug auf die Ausübung der auswärtigen wie der innern Hoheitsrechte stattfinden. Insbesondere ist es principiell unrichtig, dem konstitutionellen Monarchen ein aus dem Wesen des Konstitutionalismus fliessendes, jede ständische Betheiligung ausschliessendes, besonderes sg. Repräsentationsrecht nach Aussen beizulegen. Denn der Monarch, sowohl der konstitutionelle als der absolute, repräsentirt den Staat in allen seinen Beziehungen, nicht bloss in den auswärtigen, sondern auch in Bezug auf die staatlichen Handlungen im Innern. Das heisst, er allein veranlasst alle Verrichtungen der Staatsgewalt, und es steht dem Landtage insbesondere auch nicht zu, mit auswärtigen Mächten Unterhandlungen oder Beziehungen irgend welcher Art anzuknüpfen. Aber daraus folgt noch nicht, dass die Vornahme jeder derartigen

Handlung zur ausschliesslichen Befugniss des konstitutionellen Königs gehört.

Wenn man nun fragt, wie die Konkurrenz des Königs und der Volksvertretung auf diesem Gebiete in den heutigen Kulturstaaten, insbesondere auf Grund der neuen Verfassungs-Urkunden geordnet ist, so erscheint es in hohem Grade auffallend, wie sehr mit der fortschreitenden Ausbildung der inneren Hoheitsrechte die Beziehungen des Staats nach Aussen, welche früher als die eine Hälfte der gesammten Staatsthätigkeit betrachtet wurden, in der wissenschaftlichen Behandlung zurück getreten sind[1]).

Im Einzelnen sind die Absendung, der Empfang und die Geschäftsführung der Gesandten, sodann die Entscheidung über Krieg und Frieden, endlich der Abschluss der Staatsverträge von einander zu unterscheiden.

Die mit dem Gesandtschaftswesen zusammenhängenden Befugnisse erscheinen sämmtlich als zur ausschliesslichen Kompetenz der Krone gehörig, da es sich dabei, insbesondere bei der Auswahl der Persönlichkeiten und der Ertheilung der Instruktionen lediglich um concrete Würdigung und concentrirte Thatkraft handelt, und jedenfalls eine Beschränkung mehr Schaden als Nutzen stiften würde. Es werden auch diese Berechtigungen in den Verfassungs-Urkunden meist gar nicht besonders erwähnt, namentlich in Preussen ergeben sie sich schon aus Art. 45, der dem Könige die vollziehende Gewalt, und aus Art. 47, der dem Könige die Beamtenernennung überträgt. Wenn in den Vereinigten Staaten die Ernennung der diplomatischen und Handels-Agenten nur mit Vorbehalt der Zustimmung des Senats erfolgt, so ist das eben

---

[1]) Stahl handelt davon in einer einzigen Anmerkung; v. Stein gar nicht; auch Lasker nicht, so nahe es für Letzteren gelegen hätte, die Stellung des Königs gerade in dieser Beziehung, wegen seines im Abgeordnetenhause geäusserten Widerspruchs gegen die alsbald zu erwähnende Theorie von Gneist, in den Kreis seiner Betrachtungen zu ziehen.

nur die Folge des allgemeinen Grundsatzes der Unionsverfassung (Art. II. Sect. 2. §. 2), wonach das Anstellungsrecht des Präsidenten überhaupt an diese Schranke gebunden ist.

Die Entscheidung über Krieg und Frieden ist in allen konstitutionellen Einheitsstaaten gleichfalls eine ausschliessliche Prärogative der Krone. Denn so wichtig diese Entscheidung vor allen anderen Regierungsmassregeln für das Wohl und Wehe des Staates ist, so nothwendig ist doch gerade hierfür eine durchaus einheitliche Handlungsweise. Es haben daher selbst diejenigen Völker, welche in dieser Hinsicht schwere Erfahrungen gemacht haben, wie insbesondere die Schweden in Erinnerung an die Kriege Karls XII., die Entscheidungsgewalt, wenn auch zögernd, doch ohne Aufrichtung eigentlicher Schranken in ihrer Verfassungs-Urkunde dem Könige ausschliesslich übertragen[1]). Die der Volksvertretung fehlende Einwirkung kann freilich auf keinerlei Weise, auch nicht durch die konstitutionellen Befugnisse der Finanzbewilligungen und der Minister-

---

[1]) Preuss. Verf. v. 31. Januar 1850, Art. 48; Belg. Verf. v. 27. Februar 1831, Art. 68; Ital. Verf. v. 4. März 1848, Art. 5; Franz. Verf. v. 4. Juni 1814, Art. 14; v. 7. August 1830, Art. 13; v. 14. Januar 1852, Art. 6; Niederl. Verf. v. 24. Aug. 1815, Art. 57; v. 14. Oct. 1848, Art. 56 (doch wird eine wo möglich mit Documenten versehene Benachrichtigung erfordert); Span. Verf. v. 19. März 1812, §. 171; v. 18. Juni 1837, §. 165 (ebenso); Portug. Verf. v. 19. April 1826, Art. 75, Nr. 8 (ebenso); Schwed. Verf. v. 7. Juni 1809, Art. 13. „Will der König Krieg anfangen oder Frieden schliessen, so ruft er einen ausserordentlichen Staatsrath zusammen, stellt ihn die Ursachen und Umstände, die hierbei zur Ueberlegung kommen, vór, und fragt sie hierüber nach ihrer Meinung, die jeder für sich mit der Verantwortlichkeit, die Art. 107 bestimmt, zu Protocoll abzugeben hat. Der König besitzt hierauf die Macht, den Beschluss zu fassen und auszuführen, den er für des Reiches Bestes findet"; so auch die Norweg. Verf. v. 4. Nov. 1814, Art. 26 und die Vereinigungsacte v. 31. Juli u. 6. Aug. 1815, Art. 4. Ueber England vgl. Todd, Parliamentary Gouvernment I., 598 ff. Ueber die Debatten in der Franz. Nationalversammlung v. Mai 1790 vgl. Aretin, Staatsrecht der const. Monarchie II., 128 f.

verantwortlichkeit irgendwie ersetzt werden. Denn was die Verweigerung der Geldmittel betrifft, so ist eine solche, wenn man von dem Falle ganz absieht, dass ein Krieg mit den vorhandenen Mitteln und mit Hülfe der gesetzlichen Landlieferungen geführt werden könnte, in demselben Masse rechtlich statthaft, wie sie thatsächlich in den meisten Fällen unmöglich ist, auch wenn der Feind noch nicht im Lande steht. Die Ministeranklage aber, selbst in ihrer weitesten Ausdehnung, wo sie also nicht bloss bei einer ungesetzlichen, sondern auch bei einer unzweckmässigen Geschäftsführung stattfindet, und demgemäss auch auf eine grundlose Kriegserklärung oder eine ungeschickte Kriegsführung Anwendung findet, ist doch immer nur ein Mittel, welches nach Beendigung des Krieges, sofern derselbe unglücklich ausgefallen ist, das öffentliche Bewusstsein einigermassen versöhnen mag, aber selbst in seinen schwersten Folgen keinen Ausgleich für die Leiden des Krieges darbietet[1]).

[1]) Im Grossen und Ganzen hat sich die weitgehende Machtbefugniss der Krone auf diesem Gebiet bewährt. Es ist Nichts wie geschichtsloser Idealismus, um keinen andern Ausdruck zu gebrauchen, wenn neuerdings Marc Dufraisse — ein in der Verbannung lebender Republikaner, der ganz aufgeht in den Principien von 1789, zur socialen Frage aber eine abwehrende Stellung einnimmt — in einem umfangreichen Werke: „Histoire du droit de guerre et de paix de 1789 à 1815. Paris 1867" die Anerkennung der Volkssouveränetät auf diesem Gebiete als Mittel zur Herbeiführung einer Aera des ewigen Friedens empfiehlt, indem er aus der Geschichte Frankreichs seit 1789 die beruhigende Gewissheit entnommen hat, dass das Volk durchaus friedlich sei. Es ist dem gegenüber vollständig am Platze, wenn Lasson, Princip und Zukunft des Völkerrechts, Berlin 1871, S. 70 auch den Kriegen der Vergangenheit, insbesondere Ludwigs XIV. und Peters des Grossen den Charakter von Kabinetskriegen bestreitet. „Ohne eine vorliegende geschichtliche Nothwendigkeit ist kaum jemals ein Krieg geführt worden". Uebrigens hebt Marc Dufraisse die Erfolglosigkeit der Ministeranklage und der Steuerverweigerung treffend hervor, wenn er von der ersteren sagt: „La responsabilité n'a donc pas d'énergie préventive, elle n'empêchera pas le mal d'être consommé. Elle ne le

Was die Bundesstaaten betrifft, so hatte die Verfassung des Norddeutschen Bundes sowohl das Recht der Kriegserklärung als des Friedensschlusses dem Bundespräsidium ausschliesslich übertragen, und erst die durch den Hinzutritt der süddeutschen Staaten herbeigeführte Verstärkung des föderalen Elements hat die Folge gehabt, dass nunmehr in der Reichsverfassung zur Erklärung des Krieges die Zustimmung des Bundesrathes erfordert wird, es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Das Recht des Friedensschlusses dagegen ist wie im Norddeutschen Bunde eine Prärogative des Präsidiums, so im Deutschen Reiche eine Prärogative des Kaisers geblieben. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika verhält es sich ähnlich. Der Abschluss der Friedensverträge folgt dort denselben Regeln, wie der Abschluss aller andern Verträge, gehört mithin zu den Befugnissen des Präsidenten unter Zustimmung von zwei Drittheilen des Senats. Zur Kriegserklärung gehört dagegen ein Beschluss des Congresses; „the Congress shall have power to declare war". Es braucht aber kaum besonders hervorgehoben zu werden, dass thatsächlich der Präsident durch das ihm zustehende Recht, den diplomatischen Verkehr zn leiten, gegen den Willen des Congresses einen Krieg ebensowohl herbeiführen als verhindern kann; wie denn der Präsident Tyler, noch dazu kurz vor Ablauf seiner Amtszeit den Krieg mit Mexico unvermeidlich gemacht, der Präsident Lincoln durch sein Verhalten in der Trent Angelegenheit den Krieg mit England verhindert hat[1]). In der Schweiz endlich

---

réparera pas non plus", und hinsichtlich der letzteren behauptet: „Vous proposez l'insurrection pour garder la paix extérieure ou l'obtenir la guerre civile pour prévenir la guerre étrangère", sein Resultat ist demgemäss: „Armez le pouvoir déliberant d'un véto préventif absolu, ou résignez-vous au péril de faire la guerre malgré vous". (Marc Dufraisse a. a. O. S. 123. 125. 127).

[1]) Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, Bd. I. (1867) S. 294.

gehört allerdings die Entscheidung über Krieg und Frieden zur Kompetenz nicht des Bundesrathes, sondern der Bundesversammlung, des National- und Ständeraths. Die Konsequenzen des Föderalismus und der Demokratie konnten hier um so leichter gezogen werden, als die Schweiz von Rechtswegen neutral ist.

Bis soweit befinden sich also die modernen Verfassungs-Urkunden im Grossen und Ganzen in Uebereinstimmung mit der ursprünglichen konstitutionellen Theorie.

Was endlich die Abschliessung von Staatsverträgen betrifft, so hat sich in dieser Beziehung in den thatsächlichen Verhältnissen neuerdings Zweierlei gegen früher verändert.

„Die Verträge der Völker", sagt v. Ompteda, „bestehen gewöhnlich in Friedensschlüssen und solchen Tractaten, welche sich auf Krieg und Frieden beziehen". Und für die damalige Zeit enthält diese Aeusserung die vollste Wahrheit. Noch zu Ende des vorigen Jahrhunderts bezog sich die grosse Mehrzahl der Staatsverträge auf den Abschluss und die Erneuerung von Allianzen, auf Subsidien und Hülfstruppen, auf Durchmärsche, Besatzungen und Einquartierungen, auf die Behandlung von Deserteuren, die Ranzionirung von Gefangenen, endlich auf Waffenstillstände und Frieden. Es zeigt sich das namentlich bei einer näheren Betrachtung derjenigen Verträge, welche Frankreich als die leitende Macht der damaligen Zeit in den anderthalb Jahrhunderten seit dem Ende des dreissigjährigen Krieges mit den europäischen Staaten in beträchtlicher Anzahl abgeschlossen hat. Von mehr als siebenzig mit Oesterreich abgeschlossenen Verträgen fallen, mit Ausnahme eines über die Aufhebung des droit d'aubaine und eines andern über das Gesandtschafts-Ceremoniell, alle übrigen unter den Begriff der Kriegs- und Friedensverträge im obigen Sinne. Von mehr als siebenzig mit England abgeschlossenen Verträgen haben, mit Ausnahme einiger weniger auf Handels-

[1]) v. Ompteda, Literatur des Völkerrechts (1785) S. 583.

verträge bezüglicher Konventionen, alle uebrigen den angegebenen Inhalt. Bei etwa zwanzig mit Preussen abgeschlossenen Verträgen verhält, es sich mit Ausnahme eines die Handelsverhältnisse regelnden, ebenso. Dasselbe gilt von den zahlreichen Verträgen mit Spanien, Portugal, den italienischen Staaten, Polen, Russland, den skandinavischen Reichen, der Schweiz und der Türkei. Die mit dem deutschen Reiche geschlossenen Verträge, etwa vierzig, sind ausnahmslos Kriegs- und Friedensverträge; und selbst bei den Verträgen mit den Reichsterritorien prävalirt dieser Charakter durchaus, wenn auch dazwischen einzelne Handelsverträge mit Mecklenburg und den Hansestädten, ein Schifffahrtsvertrag mit Mainz, ein Auslieferungsvertrag mit Pfalz-Zweibrücken, sowie zahlreiche Verträge über die Aufhebung des droit d'aubaine vorkommen[1]).

---

[1]) Dabei ist zu Grunde gelegt Koch, Table des traités entre la France et les puissances étrangères depuis la paix de Westphalie jusqu' à nos jours. 2 Vol. Basle 1802. Dasselbe Resultat ergiebt sich auch aus einem Einblick in die Vertragssammlungen anderer europäischer Staaten. Vgl. z. B. Vesque v. Puttlingen, Uebersicht der Verträge Oesterreichs mit den auswärtigen Staaten von dem Regierungsantritte Maria Theresias angefangen. Wien 1854. Derselbe, Oesterreichs Staatsverträge mit seinen deutschen Nachbarstaaten (Oesterr. Zeitschr. für Rechts- und Staatswissenschaft, Jahr. 1847. Bd. 1. 2.). v. Aretin, Chronologisches Verzeichniss der bayerischen Staatsverträge von 1505 bis 1819. Passau 1838. v. Mörner, Preussens Staatsverträge im 17. Jahrh. Berlin 1869. (Der Herausgeber sagt geradezu, dass der prädominirend politische Charakter dieser Verträge keine Veranlassung geboten habe, eine nach den Inhaltsobjekten geordnete Uebersicht zu geben). Kluit, Index chronologicus, sistens foedera pacis, defensionis, navigationis, commerciorum, subsidiorum, limitum et alia ab ordinibus reipublicae belgicae foederatae inita cum gentibus intra et extra Europam. Lugduni Batavorum 1789. (In den Niederlanden, der Heimath des modernen Völkerrechts, tritt noch am frühesten und am kräftigsten die vertragsmässige Pflege friedlicher Völkerbeziehungen hervor). Den besten allgemeinen Ueberblick gewährt neuerdings Tétot, Répertoire des traités de paix, de commerce, d'alliance etc., conventions et autres

Im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts hat sich das aber von Grund aus geändert. Die zunehmende Völkerverbindung, eine natürliche Folge der Fortschritte auf dem Gebiete des Verkehrswesens einerseits, und die energische Ausdehnung der Staatsthätigkeit auf die Pflege der öffentlichen Wohlfahrt andererseits haben es bewirkt, dass nicht nur die Zahl der Staatsverträge sich erheblich vermehrt hat, sondern dass auch der Inhalt derselben ein wesentlich anderer geworden ist, in Annäherung an jenes Ideal, welches schon Montesquieu dahin formulirt hat: „Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe, que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal, qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts"[1]). Es sind deshalb nicht nur den bisherigen Kriegs- und Friedensverträgen solche hinzugetreten, welche die Art und Weise der Kriegsführung auf dem Lande und zur See, die Beschaffenheit der Waffen, den Schutz des neutralen und feindlichen Privateigenthums, die Kaperei, Blokade Kontrebande, die Verhältnisse der Kriegsgefangenen, die Krankenpflege im Sinne einer humanen Civilisation regeln, sondern

---

actes conclus entre toutes les puissances du globe principalement depuis la paix de Westphalie jusqu' à nos jours. Table générale des recueils de Dumont, Wenck, Martens, Murhard, Samwer, de Clercq, Léonard, Angeberg, Lesur, Hertslet, Neumann, Testa, Calvo, Elliot, Cantillo, Castro, Soutzo, State Papers etc. Donnant l'indication du volume et de la page du recueil où se trouve le texte du chaque traité. T. I. (1866). Partie chronologique 1493—1866. T. II. (ohne Datum) Partie alphabetique 1493—1867. — Es versteht sich von selbst, dass private Sammelwerke niemals einen völlig sicheren Einblick in das vorhandene Material gewähren; zur Feststellung der hier in Frage stehenden Thatsache aber reichen sie vollständig aus.

[1]) Montesquieu, De l'esprit des lois I. 3. Vgl. übrigens Fallati, Die Genesis der Völkergesellschaft (Zeitschr. f. d. ges. Staatswissensch., Jahrg. 1844, S. 160 ff.) v. Mohl, Die Pflege der internationalen Gemeinschaft (Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. I. (1860). S. 579 ff.) v. Stein, Verwaltungslehre Th. II. (165), S. 94 ff.

man ist überhaupt von der Normirung der kriegerischen Beziehungen unter den Völkern zur Herstellung eines friedlichen internationalen Commerciums fortgeschritten. Die sämmtlichen neuen Handelsverträge, die zahlreichen Verträge über die Ordnung des Münz-, Mass- und Gewichtssystems, über Patent-, Marken- und Musterschutz, über den Schutz des geistigen Eigenthums, über Flussschifffahrt und Eisenbahnen, über Post- und Telegraphenwesen, über Rechtshülfe und Auslieferung von Verbrechern, über Vollstreckung von Erkenntnissen, über Passwesen, Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, verdanken ihre Entstehung dem Umstande, dass der Einzelstaat in seiner Aufgabe, die Lebensinteressen seiner Angehörigen zu förden, dem Raume und der Kraft nach beschränkt ist. Und der Kreis derjenigen Gegenstände, auf welche die internationale Gemeinschaft ausgedehnt werden könnte, erscheint damit noch keineswegs erschöpft. „Unter bestimmten Voraussetzungen", sagt ein neuerer Schriftsteller, „bedürfen Fragen, wie das Verbot oder die Beschränkung der Kinder- und Frauenarbeit, das Verbot gesundheitsschädlicher oder menschenunwürdiger Arbeit, die bessere und kostbarere Einrichtung der Fabrikräume, die Einführung einer humanen Arbeitszeit und eines höheren Lohnes etc. einer internationalen Behandlung. Es ist ein Verdienst der internationalen Arbeiterassociation zuerst auf die einfache Wahrheit hingewiesen zu haben, dass gewisse Verhältnisse der socialen Frage nur durch internationale Verbindungen und Regelungen zu lösen sind. Dies Letztere wird, je mehr sich ein Weltmarkt für die Produkte entwickelt, um so mehr der Fall werden. Und kein Zweifel, dass in allen solchen Fällen die Gesetzgebung eines Staates in wirklich erfolgreicher Weise ohne Schädigung der Interessen des eigenen Volkes nicht vorgehen kann, ohne zuvor durch internationale Verträge der entsprechenden Gesetzgebung in den konkurrirenden Staaten sich zu vergewissern. Wir haben bisher eine Aera internationaler Handelsverträge erlebt, wir müssen und werden eine neue Aera erleben, in welcher

auch die Gesetzgebung in der socialen Frage Gegenstand internationaler Verhandlungen wird"[1]). Das Gleiche gilt hinsichtlich der wirksamen Bekämpfung ansteckender Krankheiten. Die Anfänge einer Agitation, das Wechselrecht auf völkerrechtlichem Wege einheitlich zu gestalten, sind bereits wahrnehmbar. Der Zukunft mag es vorbehalten sein, ähnliche Tendenzen auch hinsichtlich des Handelsrechts und sonstiger Theile des Obligationenrechts hervortreten zu sehen. Und warum wollte man von vornherein die Möglichkeit leugnen, dass einst zur Bewahrung dieser Rechtseinheit ein mehreren Staaten gemeinsamer Gerichtshof ins Leben gerufen würde.?[2])

---

[1]) Schönberg, Arbeitsämter (1871) S. 25 f.

[2]) Neumann: Recueil des traités et conventions conclus par l'Autriche avec les puissances étrangères depuis 1763 jusqu'à nos jours. T. I.—VI. Leipzig, 1855—1859. Der Herausgeber sagt in der Vorrede zu T. VI. p. VI.: „Nulle époque précédente de l'histoire de l'Autriche n'a été aussi fertile en actes internationaux que celle du règne de l'Empereur actuel. Et ce qui caractérise cette époque de la plus grande activité internationale qui ait jamais existé, c'est qu'un nombre très restreint des traités concerne des affaires politiques proprement dites ou des intèrêts qui, comme l'extradition ou la poursuite des criminels, le reglement des frontières, l'abolition des droits de retraite, ont été jusqu'aux temps actuels presqu' exclusivement l'objet d'actes internationaux. La plus grande partie de ces actes conclus depuis 1849 est destinée aux grands intérêts du commerce et de la navigation: elle a pour but l'extension et l'union des grandes voies de communication de peuple à peuple, des chemins de fer et des télégraphes et la jonction des postes des différents états". — v. Rohrscheidt, Preussens Staatsverträge, Berlin 1852. Die Gesammtzahl der von Preussen in dem Zeitraum von 1806—1870 abgeschlossenen Staatsverträge stellt sich unter Zugrundelegung des officiellen Hauptregisters der Gesetzsammlung für die Jahre 1806—1863, und unter Benutzung der Jahres-Register für die Zeit von 1864—1869 auf circa 700; eine völlige Uebereinstimmung hat sich aus einer Vergleichung der Materien mit den Ländern übrigens nicht herstellen lassen. Die weit meisten dieser Verträge sind nun allerdings mit den deutschen Bundesstaaten abgeschlossen und haben Verhältnisse zum Gegenstande, welche wie Zoll- und Steuerwesen, Münz-, Mass- und Gewichtswesen, Flussschiff-

Jedenfalls ist schon jetzt die innere Staatsverwaltung in weitem Umfange der völkerrechtlichen Festsetzung unterworfen; die meisten neueren Staatsverträge gehören zwar der Quelle nach dem Völkerrechte, dem Inhalte nach aber dem Verwaltungsrechte an. Die modernen Handelsverträge modificiren nicht blos in ihrer Beziehung auf die Waaren die ein-

---

fahrt, Post- und Telegraphenwesen, Nachdruck, Heimathswesen, Rechtshülfe heutzutage unter diesen Staaten nicht mehr völkerrechtlich, sondern staatsrechtlich geregelt werden. Die Zunahme der modernen Völkerverbindung hat sich eben zuerst da geltend gemacht, wo die Zusammengehörigkeit auf nationalem Grunde beruhete. Die damaligen Zustände von Deutschland sind aber nur das Prototyp einer künftigen völkerrechtlichen Gestaltung von Europa. Es ergiebt sich schon jetzt aus einer Durchsicht des Reichsgesetzblattes. dass die Vertragsabschlüsse des Reichs auf allen jenen Gebieten hinter den früheren Vertragsabschlüssen Preussens nicht zurückstehn. — Eine stetige Steigerung in der Zahl der preussischen Vertragsabschlüsse ist übrigens nicht wahrzunehmen. Die Zeit von 1806—1814 ist allerdings besonders arm, die Zeit von 1815—1819 besonders reich an solchen; für die ganze übrige Zeit finden starke Schwankungen statt; die Jahre 1820—1826 stehen unter, die Jahre 1827 und 1828 über dem Durchschnitt; ähnlich verhält es sich mit den Jahren 1834—1838 resp. 1839—1841; 1842—1852 resp. 1860—1868. Indessen sind daraus Schlüsse um so weniger zu ziehen, als manche grosse Kategorien in der Gesetzsammlung nicht enthalten sind; wie denn unter den Postverträgen nur der deutsch-österreichische vom 5. Dec. 1851 und 18. Aug. 1860 sich findet. Eine erhebliche Abnahme durch die Gründung des Norddeutschen Bundes ist zunächst nicht bewirkt worden. — Kletke, Die Staatsverträge des Königreichs Bayern von 1806—1858, systematisch und chronologisch. Regensburg 1860. — Notes upon the treaties of the United States with other powers etc. Washington 1873. — Den allgemeinsten Ueberblick gewährt wiederum Tétot: Répertoire des traités 2 Vol. Paris 1866 ff. — Gute systematische Zusammenstellungen über den Inhalt der modernen Staatsverträge nach den Kategorien Flussschifffahrt, Staatsangehörigkeit, Konsularwesen, geistiges und industrielles Eigenthum, Postwesen, Münzwesen etc. giebt Calvo, Le droit international 2me édit. (Paris 1870—1872) T. I. S. 328 ff. 431 ff. 584 ff. 737 ff. 751 ff. 763 ff. 775 ff.

heimische Zollgesetzgebung, sondern auch in Beziehung auf die handelstreibenden Personen die einheimische Heimaths- und Gewerbegesetzgebung; in noch höherem Masse dann, wenn sie, wie die mit den ostasiatischen Reichen abgeschlossenen, den internationalen Verkehr überhaupt erst begründen, und durch die Festsetzungen über Zulassung diplomatischer Agenten, über Oeffnung bestimmter Häfen und Städte, über Gewähr der Niederlassung, des Erwerbs von Grundstücken und einer gewissen Freiheit der Bewegung den öffentlichen Zustand jener Länder auf das Tiefste umgestalten. Es giebt fast keinen einzigen neueren Vertrag, der nicht auf das Entschiedenste in die staatliche Gesetz- und Verordnungssphäre eingriffe, auch wenn er scheinbar nur eine Wirkung nach Aussen hin hat; denn wenn z. B. die Verträge über die Abschaffung des Negerhandels das Durchsuchungsrecht der nationalen Schiffe gewähren, so berühren sie die Gesetze über Schutz der Person und des Eigenthums, insofern die Schiffe nach bekannten Grundsätzen schwimmende Theile des Landes sind; oder wenn Verträge über Konsularjurisdiction die Art und Weise feststellen wie diese im fremden Lande geübt werden soll, so berühren sie denkbarer Weise die den Staatsbürgern verfassungsmässig gewährten Garantien einer unabhängigen Rechtspflege, wenigstens ist dieser Gesichtspunkt seiner Zeit in den Berathungen des preussischen Landtags über das Gesetz hinsichtlich der Konsulargerichtsbarkeit — denn die Verträge enthalten die näheren Normen über Verfassung und Verfahren thatsächlich nicht — scharf hervorgehoben worden.

Und zwar macht sich diese Einwirkung der Staatsverträge auf das innere Landesrecht in doppelter Weise bemerkbar.

Erstens ändern sie die bestehenden Gesetze und Verordnungen. Es versteht sich das, die Rechtsgültigkeit der abgeschlossenen Verträge, namentlich auch mit Rücksicht auf die ständische Zustimmung, zunächst vorausgesetzt, im Grunde

von selbst. In der Sitzung des Reichstags vom 2. April 1868 bei der Berathung des Handelsvertrags mit Liberia erklärte der Referent, Abgeordnete Ross: „Ich muss noch hervorheben, dass ein einzelner Punkt in dem Vertrage ist, durch welchen ein kleiner Widerspruch mit dem Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuche entstehen könnte, wenn man nicht von der Annahme ausginge, dass die Stipulation in dem Vertrage der betreffenden Bestimmung des Handelsgesetzbuches derogirte. Es ist nämlich der Art. 5, der in seinem zweiten Alinea sagt: „Der Betrag der Bergungskosten soll im Streitfalle durch von beiden Theilen gewählte Schiedsrichter festgesetzt werden“, während das Handelsgesetzbuch bestimmt, dass in Ermangelung einer Vereinbarung die Höhe des Berge- und Hülflohns von dem Richter nach billigem Ermessen festgesetzt werden soll. Es scheint nun keinem Zweifel zu unterliegen, dass nach diesem Vertrage die erwähnte Bestimmung desselben an Stelle der abweichenden Festsetzung des Handelsgesetzbuchs treten soll“. In der That geht ganz unbedingt ein späterer Vertrag einem früheren Gesetze vor, eine spätere Konsular-Convention dem früheren Konsular-Gesetze, ein späterer Auslieferungs-Vertrag dem früheren Strafgesetzbuche oder der früheren Strafprozessordnung; wenn man auch allerdings ablehnen wird, derartige Verträge abzuschliessen, sofern die entgegenstehenden Gesetze erst neuerdings zu Stande gekommen sind. Und nur unter der Voraussetzung tritt jene Wirkung nicht ein, dass entweder die Vertragschliessung in gesetzleeren Räumen sich bewegt, oder dass ein bestehendes Gesetz durch einen Vertrag über seinen ursprünglichen Geltungsbereich hinaus einfach ausgedehnt wird, wie das bei den Verträgen des Norddeutschen Bundes mit Hessen und Baden hinsichtlich des Rechtshülfs-Gesetzes der Fall war.

Zweitens hindern die Staatsverträge aber auch die einseitige Abänderung des so geschaffenen Rechts. Denn so sehr es im Begriffe der Staatsgewalt liegt, dass sich ihre Macht auf alle Personen, Sachen und Rechte innerhalb des Staats-

gebiets erstreckt, so sind doch diejenigen Rechtsverhältnisse, welche auf Staatsverträgen beruhen, der einseitigen Disposition des einen Kontrahenten gerade so wenig unterworfen, als das bei Verträgen unter Privatpersonen der Fall ist. Es ist ein allgemein anerkannter Rechtsgrundsatz, dass keine bloss staatsrechtlichen Acte irgend einer Art völkerrechtlichen Stipulationen derogiren, das vielmehr völkerrechtlich anerkannte Rechtszustände, wie unbequem und anormal sie auch in der Ordnung und Verwaltung des Staats sein mögen, nicht einseitig ohne Zustimmung der Betheiligten abgeändert werden können[1]). Ja die Verbindlichkeit solcher Verträge bleibt auch dann bestehen, wenn die Staatsform wechselt, so dass an die Staatsverträge Cromwells die Stuarts, an die Staatsverträge der Republik und des Kaiserreichs die Bourbons gebunden waren. Es ist das sogar einer der wenigen allgemeinen Sätze des Völkerrechts, die ausdrücklich festgestellt sind, indem in dem Protocolle der fünf Grossmächte zu London am 19. Februar 1831 geradezu gesagt ist: „Les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements, qui interveniennent dans l'organisation intérieure des peuples“. Diese weitgehende Wirkung kann nur dadurch eingeschränkt werden, dass die Dauer derartiger Festsetzungen, wie es in solchen Verträgen allerdings meistens geschieht, auf einen bestimmten Zeitraum oder nach Massgabe einer Kündigungsfrist begrenzt, oder doch etwa bestimmt wird, wie es in der Literar-Konvention zwischen dem Norddeutschen Bunde und der Schweiz vom 13. Mai 1869 geschehen ist: „Die vertragschliessenden Theile haben sich dahin verständigt, die gegenwärtige Uebereinkunft einer Revision zu unterwerfen, wenn eine neue Gesetzgebung über die darin

---

[1]) Twesten, Die Restauration der Reichsunmittelbaren in Preussen (Deutsche Jahrb. Bd. VIII (1863) S. 188); im Wesentlichen der in dieser Sache erstattete Kommissionsbericht. Eine ausdrückliche Anerkennung dieses Satzes findet sich auch: Erk. des O. A. G. zu Jena vom 14. Jul 1854 (Seuffert X. 1) Erk. des O. A. G. zu Lübeck von 21. Mai 1860 (Seuffert XIV. f.).

behandelten Gegenstände in einem oder andern Lande, oder in beiden Ländern eine Revision wünschenswerth machen sollte"; doch wird auch da hinzufügt: „Es ist jedoch verstanden, dass die Bestimmungen der gegenwärtigen Uebereinkunft für beide Länder verbindlich bleiben werden, bis sie in gemeinsamem Einverständniss abgeändert sind".

Wenn aber demgemäss feststeht, dass die Staatsgewalten genau in dem Umfange, in welchem ein internationales Staats- und Verwaltungsrecht constituirt ist, ihre freie Selbstbestimmung aufgeben und dem andern Kontrahenten einen massgebenden Einfluss auf die Handhabung der einheimischen Gesetzgebung und Vollziehung einräumen, so folgt daraus, dass es nicht mehr, wie in den Anfängen des Konstitutionalismus naturgemäss erscheint, dem Monarchen die Abschliessung von Staatsverträgen allein zu übertragen, dass es vielmehr in der Natur der Verhältnisse begründet ist, wenn gegenwärtig der Volksvertretung eine Theilnahme dabei zusteht, und zwar nicht bloss jene indirekte Theilnahme durch die nachträgliche Verweigerung der Zustimmung zu den in Folge des abgeschlossenen Vertrags nothwendig gewordenen Gesetzesänderungen und Finanzbewilligungen, wozu man schon von der älteren Anschauung aus gelangt war, — übrigens keineswegs in unanfechtbarer Begründung, wie sich später herausstellen wird — sondern eine direkte Theilnahme an dem Abschlusse des Staatsvertrages selbst.

Und dasselbe Resultat ergiebt sich noch aus einer andern Erwägung, indem, wie schon oben angedeutet wurde, noch in einer zweiten Beziehung eine thatsächliche Veränderung gegen früher eingetreten ist. So sehr nämlich in den Beziehungen von Staat zu Staat, sofern es sich um Krieg und Frieden und um die Existenzbedingungen der Nationen handelt, eine einheitliche Leitung noth thut, die ihre Ziele unablässig im Auge hat, die Mittel zu diesen Zielen in den Schleier des Geheimnisses hüllt, und den entscheidenden Augenblick geschickt benutzt, so sind doch diese Erfordernisse für das

Gelingen solcher Vertrags-Abschlüsse, von denen hier zunächst die Rede ist, längst nicht in gleichem Masse von Bedeutung. Die Gegenstände, um die es sich hier handelt, werden durch öffentliche Discussion nicht geschädigt, sondern gefördert. Denn es kommt bei Verträgen dieser Art im Grunde darauf an, dass der gemeinsame Vortheil bei der gemeinsamen Regulirung klar gestellt werde. Es handelt sich hier um Interessen, die gerade dann ins allgemeine Bewusstsein Aufnahme finden, wenn sie auf offener Rednerbühne verhandelt werden.

Aus allen diesen Gründen erklärt es sich, dass die neueren Verfassungs-Urkunden der königlichen Prärogative auf dem Gebiete der Vertragschliessungen ernsthafte Schranken gesetzt haben.

Die juristische Bedeutung dieser Schranken klar zu legen ist die Aufgabe dieser Untersuchung. Und zwar soll dieselbe auf die Frage zugespitzt werden: Was ist Rechtens, wenn ein Staatsvertrag, der die Zustimmung der gesetzgebenden Gewalt erfordert hätte, ohne solche Zustimmung abgeschlossen worden ist.

ERSTER ABSCHNITT.

DIE VÖLKERRECHTLICHE LÖSUNG.

ZUR ORIENTIRUNG.

Das Problem, um welches es sich hier handelt, ist von Gneist neuerdings in folgender Weise zu lösen versucht worden. Man müsse die völkerrechtliche und die staatsrechtliche Seite der Frage streng auseinander halten. Völkerrechtlich perfect, unter den kontrahirenden Staaten bindend, werde der Vertrag durch Ratification; Gründe der Annullirung desselben nach dieser Seite hin könnten nur aus völkerrechtlichen Momenten, nicht aus der mangelnden Zustimmung der Volksvertretung entnommen werden. Es sei normaler Grundsatz, dass der konstitutionelle Souverän den Staat nach Aussen hin verbindlich verpflichte. Staatsrechtlich werde jedoch der verfassungsmässige Grundsatz, dass das geltende Landesrecht nur auf dem Wege der Gesetzgebung abgeändert werden dürfe, durch eine übernommene Staatsverbindlichkeit nicht aufgehoben, es bedürfe daher einer ständischen Mitwirkung in vielen Fällen zur Ausführung eines Staatsvertrages. Dieser Dualismus könne allerdings in der Praxis zu verhängnissvollen Kollisionen führen. Diese seien in der Weise zu lösen, dass die höhere völkerrechtliche Verpflichtung der staatsrechtlichen vorgehe. Die Staatsgewalt bleibe also der kontrahirenden Macht gegenüber gebunden, auch wenn sie für die Ausführung ein Hinderniss in der versagten ständischen Zustimmung finden sollte. Sie werde

dadurch genöthigt werden, in den Ausführungsgesetzen solche Modalitäten vorzunehmen, beziehungsweise zu gewähren, welche die Volksvertretung zu der Zustimmung veranlassten. Bleibe auch das erfolglos, so werde nach fruchtlosen gütlichen Verhandlungen mit der kontrahirenden Macht die Folge des Vertragsbruches, unter Umständen ein casus belli unvermeidlich. Endlich seien weitergehende Bestimmungen der Landesverfassung, welche eine Mitwirkung der Volksvertretung nicht bloss bei der Ausführung, sondern auch bei dem Abschlusse eines Staatsvertrages gewährten, wenn nicht geradezu unverbindlich, so doch im Widerspruch mit der Idee der völkerrechtlichen Gemeinschaft, denn durch eine solche Einschiebung der ständischen Zustimmung in das Vertragsverhältniss würde ein Zwiespalt in der Action des Staats nach Aussen entstehen[1]).

Auf demselben Standpunkte steht nach Gneists Auffassung auch Zachariae. Dieser geht allerdings davon aus, dass die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten selbst da, wo die Staatsverfassung auf dem System einer sogenannten Theilung der Gewalten beruhe, ein ausschliessliches Recht der Krone sei; er reducirt dann aber die Bedeutung dieser Ausschliesslichkeit auf eine rein formelle, insofern die Regierung bei dem Verkehr mit Auswärtigen durch sich selbst vollständig legitimirt, und dabei an keine Genehmigung, Vorberathung oder persönliche Mitwirkung der Stände gebunden sei; er erklärt weiter die Frage, ob und inwiefern der Staat durch die Regierung allein verfassungsmässig verpflichtet, oder dazu die Zustimmung der Volksrepräsentanten erforderlich werde, als von den Bestim-

---

[1]) Gneist, Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der (Preussischen) Verfassungs-Urkunde (Anlage A. des fünften Berichtes der Kommission für Petitionen betr. die mit Russland abgeschlossene Kartell-Konvention. Drucksachen des Hauses der Abgeordneten. X. Legislatur-Periode, II. Session 1868, Nr. 236). Das Gutachten ist im Anhange abgedruckt. Die Deduction nimmt ihren Ausgangspunkt allerdings von einer Darstellung der specifisch englischen Verhältnisse, stellt aber im weitern Verlauf die Resultate als gemeingültige hin.

mungen der Verfassung selbst abhängig, und hält es insbesondere für selbstverständlich, dass, wenn ein Staatsvertrag Anordnungen enthält, welche ihrem Inhalte nach das Verfassungs- oder Regierungsrecht des Staats ändern, diese derjenigen Konkurrenz der Stände unterliegen, welche nach den Bestimmungen der Verfassung in Betreff dieser Gegenstände vorgeschrieben ist. Er kommt dann an einer späteren Stelle, auf welche sich Gneist vorzugsweise beruft, und welche von der Vertragschliessung insbesondere handelt, auf die Frage zurück, und stellt sich hier allerdings ganz entschieden auf den Standpunkt der Trennung der staats- und völkerrechtlichen Seite derselben; es heisst hier: „Die Frage, ob ein von der Regierung ohne Vorbehalt abgeschlossener Vertrag für sie selbst, und insofern für den Staat nach Aussen hin (dem andern Kontrahenten gegenüber) verpflichtend sei? — ist eine von der staatsrechtlichen Zulässigkeit der Effectuirung des Inhalts des Vertrages an sich unabhängige, nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu entscheidende Frage". Es erscheint danach also nicht als völlig ausgemacht, wie Zachariae sich zur Sache stellt[1]).

Eine ausführlichere Behandlung hat Zoepfl dem Gegenstande angedeihen lassen. Auch er unterscheidet bei Staatsverträgen, welche die Regierung ohne Zustimmung der Stände abgeschlossen hat, die staatsrechtliche und die völkerrechtliche Seite der Frage. Er unterscheidet dann in staatsrechtlicher Beziehung weiter den Fall, wo nach Inhalt der Verfassungs-Urkunde die Zustimmung der Stände vor dem Abschluss zur Gültigkeit, und den andern Fall, wo jene Zustimmung bloss zur Ausführbarkeit des Vertrages nach Abschluss desselben nothwendig gewesen wäre. Er entscheidet sich aber dahin, dass staatsrechtlich im ersten Fall eine Ungültigkeit, im zweiten Fall eine Unvollziehbarkeit vor-

[1]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl. 1867. Bd. II., S. 582. 586. Mit Zachariae völlig übereinstimmend v. Rönne, Staatsrecht der Preuss. Monarchie, Bd. I., Abth. I., 3. Aufl. 1869, S. 468.

liege; im ersten Fall sei der Staatsvertrag für das Land nicht verbindlich und dürfe dessen Ausführung von der Regierung nicht unternommen werden; im zweiten Falle werde der Staatsvertrag durch die Verweigerung der ständischen Zustimmung zwar nicht rückwärts an sich ungültig, aber für die Regierung durch das hiermit eingetretene staatsrechtliche Hinderniss unvollziehbar. In völkerrechtlicher Beziehung geht dann Zoepfl zwar im Allgemeinen davon aus, dass die Krone dem auswärtigen Paciscenten gegenüber gebunden sei, er wendet jedoch diesen Grundsatz mit voller Bestimmtheit nur auf den Fall an, wo es einer vorherigen Zustimmung des Landtags zur Gültigkeit des Vertrages nicht bedurfte, sondern die ständische Konkurrenz erst im Ausführungsstadium nach dem gültig geschehenen Abschlusse erfolgte. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Gneist und Zoepfl besteht jedenfalls darin, dass Letzterer die Möglichkeit einer ständischen Zustimmung vor dem Abschluss des Vertrags, so dass mindestens seine staatsrechtliche Gültigkeit dadurch bedingt ist, anerkennt[1]).

Dagegen fehlt es nicht an Stimmen, welche sich mit vollendeter Deutlichkeit im Sinne von Gneist aussprechen. So insbesondere Robert v. Mohl. „Der ausschliessliche Träger der völkerrechtlichen Persönlichkeit eines Staates ist das verfassungsmässige Oberhaupt desselben, da sich in demselben der Gesammtwille personificirt. Die völkerrechtliche Stellung desselben wird durch etwaige Bestimmungen der Landesgesetzgebung, welcher gemäss dasselbe die Zustimmung einer Behörde oder Vertretung der Unterthanen zum gültigen Vollzuge einer internationalen Handlung bedarf, gegenüber von fremden Staaten nicht geändert. Diese haben das Recht und die Pflicht, sich bloss an das Staatsoberhaupt, mit welchem

---

[1]) Zoepfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. 1863. S. 380 ff. 387 ff. (Zoepfl), Das Zustimmungsrecht der Landstände zu staatsrechtlichen Verträgen. Freiburg 1860.

sie rechtlich allein verkehren können, zu halten"[1]). In demselben Sinne finden sich auch vielfach gelegentliche Aeusserungen, wie z. B. die von Brockhaus: „Doch kann dem Mangel des landständischen Konsenses keine den Staatsvertrag zerstörende Wirkung dem auswärtigen Kontrahenten gegenüber beigelegt werden, da internationale Verträge ihre Gültigkeit nicht auf Grund einer Verfassungsverletzung verlieren, welche einer der beiden Kontrahenten durch den Abschluss des Vertrags beging"[2]).

Noch Andere schwanken, und bezeichnen die Frage als das, was sie wirklich ist, als eine Streitfrage. Insbesondere v. Holtzendorff: „Es kann ein Konflikt entstehen zwischen dem völkerrechtlichen Repräsentationsrecht der Staatsgewalt und deren staatsrechtlichen Befugnissen. So, wenn ein Monarch die Grenzen seiner verfassungsrechtlich bemessenen Gewalt überschreitend, dem Auslande gegenüber Verpflichtungen übernimmt und beispielsweise, während die Verfassung zur Aenderung der Staatsgrenzen die Zustimmung der Kammern verlangt, ohne Vorbehalt an das Ausland in Friedenszeiten freiwillig Gebietsstücke abtritt. Ob das Ausland aus solchen Machtexcessen Rechte erwerbe, oder ob es die staatsrechtlich geordnete und beschränkte Legitimation der höchsten Staatsorgane zu prüfen habe, ehe es in Verhandlungen eintritt, ist eine noch nicht gelöste Streitfrage"[3]).

Es ist hier eine ganze Reihe von Streitfragen zu untersuchen. Zunächst aber handelt es sich darum, wie es mit dem angeblichen Satze des europäischen Völkerrechts, wonach das Staatsoberhaupt eine nach Aussen hin unbedingt verpflichtende Vertretungsbefugniss besitzen soll, sich verhalte.

---

[1]) v. Mohl, Encyclopädie d. Staatswissenschaften 2. Aufl. 1872, S. 415 f.

[2]) Brockhaus, s. v. Staatsgebiet in von Holtzendorff's Rechtslexicon II. 483; mit Rücksicht auf Abtretungs-Verträge.

[3]) v. Holtzendorff, Das europäische Völkerrecht (in v. Holtzendorff's Encyclopädie 2. Aufl. 1873, S. 941).

Erstes Kapitel.

Die Analogie des Privatrechts.

Die Frage nach dem Vorhandensein objectiver Rechtssätze unterliegt für das Völkerrecht grösseren Schwierigkeiten, als für irgend ein anderes Rechtsgebiet. Denn die ausdrücklichen Verabredungen unter souveränen Staaten beziehen sich bis auf den heutigen Tag mehr auf die Festsetzung subjectiven, als objectiven Rechts, mehr auf Rechtsverhältnisse, als auf Rechtsnormen und Rechtseinrichtungen. Daraus folgt noch keineswegs, dass das Völkerrecht im Wesentlichen Rechtsphilosophie sei; denn wenn man auch für den weit grössten Bereich desselben auf Deductionen aus der Natur der Sache angewiesen ist, auf die Ableitung von Folgerungen aus solchen Voraussetzungen, die durch die blosse Thatsache der völkerrechtlichen Gemeinschaft mit innerer Nothwendigkeit gegeben sind, so können doch solche Sätze naturrechtlich nur in dem Sinne, den die Römer damit verbanden, genannt werden, in dem Sinne, dass sie auf der natürlichen Gerechtigkeit und Billigkeit, wie solche in der Uebereinstimmung der Nationen sich kundgiebt, beruhen. Da nun die Völker im internationalen Verkehr als Individuen erscheinen, und das Völkerrecht demgemäss, um nochmals mit Montesquieu zu reden, als das „droit civil de l'univers, dans le sens, que chaque peuple est un citoyen“ sich darstellt, so ist es durchaus natürlich, dass

die Sätze des Völkerrechts vielfach Abstraktionen aus dem Privatrecht sind.

Solche Uebertragungen von civilrechtlichen Normen auf den Rechtsverkehr der Völker finden sich namentlich hinsichtlich des Vertragsrechts. So haben die Staatsverträge mit den Verträgen des Privatrechts gemein das Erforderniss einer zulässigen Causa, der inneren Bindekraft der übernommenen Verbindlichkeit, so dass insbesondere das physisch und sittlich Unmögliche Gegenstand eines Staatsvertrags nicht sein kann. So gilt im Allgemeinen auch bei Staatsverträgen als eine wesentliche Voraussetzung der Gültigkeit derselben die Freiheit des Willens der Kontrahenten, und somit die Abwesenheit solcher Zustände, wie z. B. des Irrthums, wodurch jene aufgehoben wird. So kommt ferner auch bei Staatsverträgen der Unterschied von vorläufiger und definitiver Willenseinigung in Betracht. Die Sicherungsmittel der Verträge sind zum grossen Theil in ihrer privatrechtlichen Gestalt ins Völkerrecht übernommen. Endlich gelten auch die Regeln über die Auslegung von Verträgen, wie sie sich im Privatrecht entwickelt haben. Man darf darin freilich nicht zu weit gehen. Hat doch schon Gaius auf das Missbräuchliche solcher Analogien hingewiesen. Denjenigen unter den römischen Juristen, denen die Anwendung der Sponsion bei Staatsverträgen um deswillen Bedenken erregte, weil Sponsionen nur zwischen römischen Bürgern abgeschlossen werden konnten, und die sich desshalb nicht anders zu helfen wussten, als dass sie diesen Fall für eine förmliche Ausnahme von jener Regel erklärten, hat er den Satz entgegengestellt: „quod nimirum subtiliter dictum est, quia si quid adversus pactionem fiat, non ex stipulatu agitur, sed jure belli res vindicatur“[1]). Und wenn nun auch bei dem mehr juristischen Charakter, den das Völkerrecht seit jener Zeit gewonnen hat, eine so

---

[1]) Gai. III. 94. v. Savigny, System III., 310. Mommsen: Römisches Staatsrecht I., 195. 201.

schroffe Gegenüberstellung heutzutage nicht mehr gerechtfertigt sein dürfte, so hat doch das Völkerrecht seine volle Selbständigkeit gegenüber dem Privatrecht überall da, wo die eigenthümliche Natur des Verkehrs unter den Staaten es fordert, noch immer bewahrt. Wenn z. B. im Privatrecht der Wille der Kontrahenten durch Zwang nicht bestimmt werden darf, so ist derselbe im Völkerrecht, wo der Krieg als Rechtsmittel gilt, völlig legitim. Wenn ferner im Völkerrecht beim Vertragsschluss durch Bevollmächtigte nach heutiger Praxis die Ratifikation als unter allen Umständen vorbehalten betrachtet wird, in der Weise, dass erst nach erfolgter Ratifikation der Vertragsabschluss als vollendet erscheint und dass dieselbe selbst dann verweigert werden kann, wenn der Unterhändler ganz innerhalb seiner Vollmacht, nach Massgabe seiner Instructionen gehandelt hat, so erklärt sich auch diese Differenz von Völkerrecht und Privatrecht aus der Verschiedenheit der beiderseitigen Verhältnisse, insofern es sich bei Verträgen unter Staaten um Entschliessungen handelt, die nur von den Auftraggebern selbst im Momente des Abschlusses gefasst werden können. Wenn endlich das Völkerrecht den Rücktritt vom Vertrage nicht blos in weitem Umfange wegen veränderter Umstände, in Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen thatsächlichen Ereignisse, ohne dass diese in die Form der Bedingung eingekleidet zu sein brauchen, sondern auch wegen ganzer oder theilweiser Nichterfüllung des andern Kontrahenten gestattet, so beruht das einfach darauf, dass es im Völkerrecht keinen Richter giebt, dem die Beurtheilung der stillschweigenden Klausel „rebus sic stantibus“ übertragen werden könnte, oder der überhaupt im Stande wäre, den Säumigen zur Erfüllung zu zwingen.

Indem also Argumentationen aus der privatrechtlichen Analogie heraus an sich durchaus statthaft, wenn auch immer nur mit Vorsicht anzuwenden sind, so wird es unter allen Umständen gut sein, sich darüber klar zu werden, wie es sich mit unserer Frage im Privatrecht verhält,

um so mehr, da von Andern vielfach auf Gründe, die der privatrechtlichen Anschauung entlehnt sind, Bezug genommen wird.

Es handelt sich dabei nicht um rechts- und handlungsunfähige physische Personen, deren Vertragsschliessungen unbedingt nichtig sind, und denen gegenüber ganz und voll die Regel Anwendung findet: „Qui cum alio contrahit, vel est vel debet esse non ignarus conditionis ejus.“ (l. 19 D. de R. J.)[1]. Es fragt sich vielmehr, wie es mit der Vertretungsbefugniss der Organe von Kollectivpersonen sich verhält, insbesondere der Aktiengesellschaften, der Gemeinden und des Fiscus.

I. Die Aktiengesellschaften.

Nach dem Deutschen Handelsgesetzbuche ist der Vorstand gegenüber der Gesellschaft allerdings verpflichtet, diejenigen Beschränkungen einzuhalten, welche im Gesellschafts-Vertrage oder durch Beschlüsse der Generalversammlung hinsichtlich des Umfangs seiner Befugniss, die Gesellschaft zu vertreten, festgesetzt sind, und welche namentlich die Vornahme der über den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb hinausgehenden Handlungen an die Zustimmung, sei es der Generalversammlung, sei es des Aufsichtsraths binden. Auch unterliegt es keinem Zweifel, dass der Vorstand für den aus einer Ueberschreitung dieser Grenzen entstandenen Schaden der Gesell-

---

[1]) Windscheid, Lehrbuch der Pandekten, 3. Aufl. 1870. §. 70. 71. 74. Dernburg, Lehrbuch des preussischen Privatrechts. §. 40. 72 ff.

schaft solidarisch und persönlich haftet[1]). Indessen haben doch alle solche Beschränkungen nur eine Bedeutung nach Innen, dagegen gelten sie nach Aussen als nicht geschrieben. „Gegen dritte Personen hat eine Beschränkung der Befugniss des Vorstandes, die Gesellschaft zu vertreten, keine rechtliche Wirkung“ (Art. 231. Abs. 2). Es wird noch ausdrücklich hervorgehoben, dass dies auch für den Fall gelte, wo die Zustimmung der Generalversammlung oder des Aufsichtsrathes für einzelne Geschäfte erfordert wird. Die Vertretungsbefugniss des Vorstandes einer Aktiengesellschaft ist demgemäss nach Aussen hin eine absolute, und die Gesellschaft wird nicht bloss aus dem auftragsmässigen Handeln des Vorstandes, sondern geradezu aus allen Seitens desselben im Namen der Gesellschaft eingegangenen Verbindlichkeiten obligirt, mögen diese noch so statutenwidrig sein, noch so wenig mit dem eigentlichen Gegenstande des Unternehmens zusammenhängen. Durch oberstrichterliche Entscheidung ist für rechtsverbindlich erklärt nicht blos die Aufnahme einer Anleihe durch den Vorstand, obgleich derselbe nach dem Statut zu deren Aufnahme nicht berechtigt war, sondern auch der Abschluss eines Vertrages durch den aus einer Person bestehenden Vorstand, obgleich die Statuten vorschrieben, dass zur Verpflichtung der Gesellschaft, neben der Unterschrift des Directors, auch noch die eines Mitgliedes des Verwaltungsrathes nothwendig sei. Und es ist weiter als ganz gleichgültig erklärt, ob der Dritte von der Beschränkung Kenntniss gehabt, diese vielleicht bei der Verhandlung gewonnen hat; denn der Dritte habe dann eben nur gewusst, dass eine Beschränkung gewollt sei, die das Gesetz ihm gegenüber für ungültig erklärt habe; böser Glaube sei Demjenigen nicht vorzuwerfen, der unbeachtet lasse, was das Gesetz ausdrücklich als nicht beachtenswerth erklärt; böser Glaube sei höchstens dann vorhanden, wenn

---

[1]) Bekker, Beiträge zum Aktienrecht; die inneren Rechtsverhältnisse der Aktiengesellschaft (in Goldschmidt's Zeitschr. XVII, 380 ff.)

mit der Kompetenzüberschreitung Seitens des Vorstandes und mit dem Wissen des Dritten von dieser Kompetenzüberschreitung, auch noch Seitens des Vorstandes die Absicht widerrechtlicher Schädigung der Gesellschaft, und Seitens des Dritten Kenntniss dieser Absicht vorliege; nur dann könne die exceptio doli eingewendet werden, das sei die einzige zulässige Schranke[1]).

Diese Unbeschränktheit und Unbeschränkbarkeit des Vorstandes war dem Preussischen Entwurfe zum Handelsgesetzbuche völlig fremd. Denn indem der §. 193 den Grundsatz aufstellte, dass die Gesellschaft durch den Vorstand nach Aussen hin vertreten werde, so bemerken dazu die Motive, die Grenzen dieser Befugnisse seien in den Gesellschaftsverträgen gegeben und der §. 199 schrieb ausserdem noch besonders vor, dass die Vorsteher aus den im Namen der Gesellschaft vorgenommenen Rechtshandlungen Dritten gegenüber nur dann verpflichtet seien, wenn sie den Vorschriften des Gesellschaftsvertrags entgegen und ausser den Grenzen ihres Auftrages handeln, wobei die Motive auf die Stellung der Vorsteher als Bevollmächtigte der Gesellschaft hinweisen. Auch sind auf der Nürnberger Konferenz erst nach längeren Verhandlungen die Bedenken, welche die unbedingte Vertretungsbefugniss des Vorstandes für die Gesellschaft hat, durch die Rücksicht überwunden worden, dass den mit der Gesellschaft in Verkehr Tretenden unter allen Umständen die nöthige Sicherheit geschaffen werden müsse, wobei man sich vorzugsweise auf die bereits angenommenen analogen Bestimmungen hinsichtlich des Prokuristen und der offenen Gesellschaft berief; eine Prüfung der Kompetenz des Vorstandes möge mitunter sehr leicht sein, in andern Fällen gebe aber die vorherige Einsichtnahme in die Statuten und Generalversammlungs-Beschlüsse keineswegs schon eine hinreichende Sicherheit,

[1]) Puchelt, Kommentar (1873) S. 432. Entscheidungen des R. O. H. G. vom 16. März 1872 (V. 294 ff.) und vom 14. Mai 1872 (VI., 131 ff.)

da es vielfach noch ausserdem auf die Kenntniss unzugänglicher Thatsachen oder auf die Beurtheilung darüber ankomme, ob die fragliche Einschränkung auf das vorliegende Geschäft sich beziehe. Endlich hat es auch nach Abschluss des deutschen Handelsgesetzbuchs an Stimmen aus der Mitte des Handelsstandes nicht gefehlt, welche jenen Satz „für im höchsten Grade nachtheilig und gefährlich" erklärt haben, für „eine Aufmunterung zum Betruge," für eine Abschreckung der Kapitalisten, sich in Associationen einzulassen, für eine Beeinträchtigung des deutschen Handels gegenüber dem Auslande. Denn es ist allerdings richtig, dass man in den meisten andern Ländern nicht soweit geht; insbesondere steht der Code de commerce in den Art. 31 und 32 auf dem Standpunkte, für die Repräsentationsbefugniss des Vorstandes lediglich die Regeln des Mandats entscheiden zu lassen, so dass also bei einer Ueberschreitung der in den Statuten und Gesellschaftsbeschlüssen näher bestimmten Mandatsbefugnisse der Vorstand keineswegs die Gesellschaft, sondern nur sich selbst verpflichtet.[1]

Nun lässt sich aus dem Wesen der Aktiengesellschaften in der That Manches für die Rechtfertigung eines solchen Satzes anführen. Denn diese Gesellschaften beruhen auf der limitirten Haft beschränkter Einlagen, so dass also schlimmsten Falls immer nur ein beschränktes Gesammtkapital als Executionsobject erscheint; sie sind ferner regelmässig darauf angelegt, Erwerb und Gewinn zu machen, so dass ein Risico

---

[1]) Entwurf eines Handelsgesetzbuchs für die Preuss. Staaten. Nebst Motiven. Th. II. S. 95 f. — Nürnberger Protocolle. S. 258. 1060 f. — Verhandlungen des ersten deutschen Handelstags zu Heidelberg 1861. S. 57 ff. — Renaud, Das Recht der Aktiengesellschaften. Leipzig 1863. S. 506—523. — Locré, Esprit du code de commerce (1811) I. 152. Persil, Des sociétés commerciales (1813) S. 127 ff. Troplong, Du contract de société civile et commerciale (1843) I. 430 ff. Bédarride, Droit commercial (2me edit. 1872) II, 28 ff.

in der Natur der Dinge liegt; sie zeigen endlich in ihrer innern Organisation keineswegs diejenige Betheiligung der Aktionäre an der Geschäftsführung, die man an sich voraussetzen sollte, da die wechselnden Konjuncturen eine koncentrirte Leitung gebieterisch fordern, die Besitzer der Aktien aber in den meisten Fällen als Unternehmer erscheinen, die sich um das Unternehmen selbst thatsächlich nicht bekümmern, und oft kaum wissen, wo das Etablissement überhaupt liegt; ganz allgemein liegt daher der Schwerpunkt der Organisation in dem Vorstande, während die Generalversammlung fast nirgends als ein bedeutsamer Faktor auf dem Gebiete des Aktienwesens erscheint[1]. — In dem Wesen der juristischen Persön-

[1] Im vollen Masse bezieht sich das Alles zwar nur auf Handels-Aktiengesellschaften, und nicht in gleicher Weise auf diejenigen Aktiengesellschaften, die zu gemeinnützigen oder geselligen Zwecken errichtet sind, und bei denen das Moment des Erwerbs und der Benutzung von Conjuncturen nicht jene massgebende Bedeutung hat. Aber auf diese letztern bezog sich auch ursprünglich der Art. 231 und überhaupt das ganze Handelsgesetzbuch nicht, sie wurden auch nach Emanation des Handelsgesetzbuchs, wo nicht die Einführungsgesetze eine Ausdehnung der handelsrechtlichen Normen über den ursprünglichen Kreis besonders anordneten, lediglich nach Massgabe des gemeinen Rechts, oder der sonstigen Gesetze, in Preussen nach dem Gesetze von 1843 beurtheilt (Preuss. Einführungs-Gesetz Art. 12). Indessen ist auch in Preussen diese Ausdehnung, mithin die Aufhebung des 1843er Gesetzes hinsichtlich derjenigen Aktiengesellschaften, bei welchen der Gegenstand des Unternehmens nicht in Handelsgeschäften besteht, durch das Gesetz vom 15. Februar 1864 erfolgt, so dass also insbesondere auch die Bestimmungen des Art. 231 Abs. 2 (wenigstens nach fünf Jahren von der Geltung jenes Gesetzes angerechnet, § 6) seitdem für alle Aktiengesellschaften massgebend geworden sind. Wie übrigens die Existenz der Handels-Aktiengesellschaften von der Eintragung in das Handelsregister abhängt, so wurde nunmehr die Rechtsbeständigkeit dieser andern Aktiengesellschaften an die Bekanntmachung des Statuts durch das betreffende Amtsblatt gebunden. Das Norddeutche Bundesgesetz vom 11. Juni 1870 hat dann durch ein Machtwort alle Aktiengesellschaften für Handelsgesellschaften erklärt, auch wenn der Gegenstand

lichkeit liegt dagegen Nichts, was auf die absolute Repräsentationsbefugniss des Vorstandes hinführen müsste. Das zeigt insbesondere schon das Verhalten derjenigen Schriftsteller, welche aus den concreten Bestimmungen des Handelsgesetzbuches die juristische Persönlichkeit für die Aktiengesellschaften zu deduciren unternehmen. Sie berufen sich zwar wohl auf Art. 213, wonach die Gesellschaft selbständig Rechte und Pflichten hat, wonach sie Eigenthum und andere dingliche Rechte an Grundstücken erwerben, wonach sie vor Gericht klagen und beklagt werden kann; auf Art. 230, wonach die Gesellschaft durch die vom Vorstande in ihrem Namen abgeschlossenen Verträge berechtigt und verpflichtet wird; auf Art. 219 und 241, wonach weder die Aktionäre noch die Vorsteher Dritten gegenüber aus solchen Handlungen verpflichtet werden; ferner darauf, dass die Grundstücke und dinglichen Rechte der Gesellschaft in den Hypothekenbüchern auf deren Gesammtfirma eingetragen werden, dass ein eintretender neuer Theilnehmer auch für die vor seinem Eintritt entstandenen Gesellschaftsschulden haftet, dass die Kompensationen zwischen den Forderungen der Gesellschaft und den Privatforderungen der Gesellschaftsschuldner gegen einen einzelnen Gesellschafter für die Dauer der Gesellschaft ausgeschlossen sind, dass die Gesellschaft in Konkurs gerathen kann, und dass dieser Konkurs von dem Konkurse über das Privatvermögen der einzelnen Gesellschafter in formeller und materieller Beziehung getrennt wird und dergleichen mehr; — nirgends aber beruft man sich zum Beweise dieser juristischen Persönlichkeit auf den Art. 231 und die danach dem Vorstande zustehende un-

---

des Unternehmens nicht in Handelsgeschäften besteht, und überhaupt nicht auf Erwerb gerichtet ist. Und diese den Aktiengesellschaften immanent gewordene Kaufmannseigenschaft ist auch auf die schon bestehenden Gesellschaften zurückbezogen. Vgl. Keyssner, Die Aktiengesellschaften unter dem Reichsgesetz vom 11. Juni 1870. Berlin 1873. S. 86 ff.

beschränkte und unbeschränkbare Vertretungsbefugniss. Und ebenso fehlt es an der Existenz dieses Satzes in dem preussischen Entwurfe zum Handelsgesetzbuche, im preussischen Aktiengesetz von 1843, im privatrechtlichen Gesetzbuche für den Kanton Zürich, endlich im Code de commerce, obgleich die juristische Persönlichkeit der Aktiengesellschaften nach allen diesen Gesetzen keinem Zweifel unterliegt, und insbesondere im preussischen Aktiengesetz von 1843, sowie in den Motiven des preussischen Entwurfs zum Handelsgesetzbuche ausdrücklich anerkannt ist[1]).

II. Die Gemeinden.

Der §. 56 Nr. 8 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen legt dem Magistrate die Befugniss bei, die Stadtgemeinde nach Aussen zu vertreten, und Namens derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden in der Urschrift zu vollziehen. Die Ausfertigungen der Urkunden werden Namens der Stadtgemeinde von dem Bürgermeister oder seinem Stellvertreter gültig unterzeichnet. Werden in denselben Verpflichtungen der Stadtgemeinde übernommen, so muss noch die Unterschrift eines Magistratsmitgliedes hinzukommen. In Fällen, wo die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist,muss dieselbe in beglaubigter Form der gedachten Ausfertigung beigefügt werden[2]).

---

[1]) Anschütz, Commentar passim; Renaud a. a. O. S. 118 ff. 157 ff.; von denen ersterer die juristische Persönlichkeit der Handelsgesellschaften überhaupt, letzterer nur die der Aktiengesellschaften nachzuweisen sucht; vgl. auch den Preuss. Entwurf, Motive II, 95, und die oben angeführten französischen Schriftsteller.

[2]) Ganz ebenso die Städteordnung für die Provinz Westphalen vom

Es versteht sich nun von selbst, dass trotz dieser Bestimmung der Magistrat in seinem Verhältniss zu der Stadtgemeinde und den Vertretern derselben verpflichtet ist, diejenigen Beschränkungen einzuhalten, die seiner Geschäftsführung in der Städteordnung gezogen sind, und die gerade in Bezug auf die Verwaltung des Gemeindevermögens den Schwerpunkt in die Beschlüsse der Stadtverordneten verlegen. Es unterliegt keinem Zweifel, dass der Magistrat bei derartigen Kompetenzüberschreitungen, sofern daraus ein wirklicher Schaden entstanden ist, regresspflichtig erscheint, auch wenn die Stadtverordneten als solche zur Klageanstellung nicht ohne Weiteres befugt sein sollten.

Man könnte indessen annehmen, dass der Magistrat auf Grund jener Bestimmung der Städteordnung nach Aussen hin eine ebenso absolute Vertretungs-Befugniss hinsichtlich der Stadtgemeinde habe, wie der Vorstand einer Aktiengesellschaft hinsichtlich dieser; und dass daher an sich rechtswidrig abgeschlossene Verträge, in denen z. B. über das gesammte Grundeigenthum der Gemeinde ohne Einwilligung der Stadtverordneten verfügt würde, nach Aussen hin vollständig bindend seien.

Die völlige Gleichstellung des Magistrats mit dem Vorstande einer Aktiengesellschaft sollte nun schon um deswillen bedenklich erscheinen, weil jene Bestimmung der Städteordnung: „der Magistrat hat die Stadtgemeinde nach Aussen zu vertreten und Namens derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln", doch jedenfalls nicht mehr sagt, als was schon die Art. 227 und 230 des H. G. B. vorschreiben, „die Gesellschaft wird durch den Vorstand gerichtlich und aussergerichtlich vertreten," „wird durch die von dem Vor-

---

19. März 1856, § 56 Nr. 8; für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856, § 53 Nr. 8 (mit einer unbedeutenden Modification); das Gesetz betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein vom 14. April 1869, §. 60 Nr. 7.

stande abgeschlossenen Rechtsgeschäfte berechtigt und verpflichtet.“ Es ist doch aber Niemandem in den Sinn gekommen, diesen Bestimmungen eine so weit tragende Bedeutung beizulegen. Sie enthalten im Wesentlichen nur die Anerkennung der juristischen Persönlichkeit oder etwas dem Aehnliches. Die absolute, unbeschränkte und unbeschränkbare Vertretungsbefugniss des Vorstandes folgt aber erst aus Art. 231 Abs. 2, aus der ausdrücklichen Bestimmung, dass „gegen dritte Personen eine Beschränkung der Befugniss des Vorstandes, die Gesellschaft zu vertreten, keine rechtliche Wirkung hat.“ Jene Artikel waren unbeanstandet geblieben, wie sie eben auch in solchen Gesetzgebungen sich finden, die eine Beschränkung des Vorstandes durch Statut und Gesellschaftsbeschlüsse nach Aussen hin für zulässig erklären, und erst bei diesem Artikel trafen die entgegenstehenden Meinungen über diese Frage auf einander.

Jener Gleichstellung steht aber ferner entgegen, dass das innere Wesen der Gemeinde so grundverschieden ist von dem Wesen der Aktiengesellschaft. Denn während die Aktiengesellschaften in der grossen Mehrzahl der Fälle, auch dann wenn sie indirect gemeinnützigen Zwecken dienen, etwa eine Stadt mit Gas oder mit Wasser versorgen, in erster Linie auf Erwerb ausgehn, so sind die Gemeinden zwar auch Wirthschaftsgenossenschaften, aber solche die nicht auf dem Egoismus, sondern auf der den Egoismus besiegenden sittlichen Idee beruhen, und die dazu bestimmt sind, solche Zwecke von Gemeinschaftswegen zu erfüllen, für welche die Kräfte der Einzelnen nicht ausreichen; das Gemeindevermögen und der ganze privatrechtliche Verkehr der Gemeinde geht selbst dann nicht auf Erwerb aus, wenn Erwerb die natürliche Folge davon ist. Die Gemeinde unterscheidet sich aber ferner dadurch von der Aktiengesellschaft, dass ihre Haft keineswegs eine begrenzte ist, sondern dass sie sich über das vorhandene Vermögen hinaus bis zu völliger Erschöpfung der Steuerkraft ihrer Mitglieder erstreckt, die ihrerseits, wie z. B. versetz-

bare Verwaltungsbeamte, gar nicht die Wahl haben, ob sie dem Gemeindeverband beitreten wollen oder nicht, so dass also die Machtexcesse des Magistrats in viel höherm Masse die Gemeindeglieder treffen würden, wie die Ueberschreitungen des Vorstandes die Aktionäre. Die Gemeinde unterscheidet sich aber endlich auch noch dadurch, dass sie auf die Selbstthätigkeit ihrer Bürger basirt ist; und wenn diese aus natürlichen Gründen nur in der Form einer Vertretung stattfinden kann, so haben doch die Stadtverordneten in den Angelegenheiten der Gemeinde eine ganz andere Stellung, als die Generalversammlung oder der Aufsichtsrath in den Angelegenheiten einer Aktiengesellschaft. Es sind namentlich gerade die Vermögensangelegenheiten der Gemeinde, für welche die Stadtverordneten nicht bloss kompetent, sondern auch befähigt sind, indem einestheils die Beurtheilung aller hier einschlagenden Verhältnisse ihrer Discussion unterbreitet werden kann, während andererseits kaum ein Fall vorkommen wird, bei dem aus der Nothwendigkeit dieser Zustimmung Nachtheile entstehn.

Und diesen Gründen, die dem innern Wesen der Gemeinden im Gegensatz zu dem der Aktiengesellschaften entnommen sind, treten noch von einem andern Gesichtspunkte aus andere Erwägungen hinzu, die wiederum eine Einschränkung der Vertretungsbefugnisse des Magistrats rechtfertigen würden.

Die innere Verfassung der Aktiengesellschaften beruht nur zum kleinsten Theile auf allgemeinen gesetzlichen Normen, in allen wesentlichen Beziehungen des Zusammen- und Nebeneinanderwirkens der verschiedenen Willensorgane dagegen auf Autonomie, die der Verschiedenheit der zu Grunde liegenden Verhältnisse und Zwecke gemäss die verschiedenartigsten Formen der Organisation in der That hervorgerufen hat, und in der Folge der Zeit sogar bei einer und derselben Aktiengesellschaft hervorruft; nicht bloss die Kompetenz, sondern auch die Beschlussfähigkeit der Generalversammlung sind bald so bald so bestimmt. Die Verfassung der Gemeinden

dagegen ist zwar wohl verschieden nach den verschiedenen Stufen derselben, verschieden bei den Einzelgemeinden nach Stadt und Land, verschieden sowohl bei den Städten als bei den Landgemeinden nach den Provinzen. Aber überall beruht die Kommunal-Verfassung in der Hauptsache, etwa abgesehn von den Landgemeinden des Ostens und den Neuvorpommernschen und Rügenschen Städten, auf allgemeinen Staatsgesetzen, und nur in Bezug auf ganz untergeordnete Verhältnisse finden autonomische Rechtsbildungen gegenwärtig noch statt. Wenn nun zwar Niemand weder die Pflicht hat, noch auch die thatsächliche Möglichkeit besitzt, alle die Statuten und Generalversammlungs-Beschlüsse der Aktiengesellschaften, die oft in rascher Folge einander ablösen, nicht einmal die einer einzigen zu kennen, auch wenn die Interpretation derselben keine Hindernisse bereitete, so ist es dagegen sehr wohl eine allgemeine staatsbürgerliche Verpflichtung, deren Erfüllung auch in den Grenzen der Möglichkeit liegt, die Gemeindeordnungen des eignen Landes zu kennen.

Und wenn wir nunmehr zu dem bestrittenen Inhalte des § 56 Nr. 8 zurückkehren, so erscheint der wahre Sinn desselben als ein wesentlich formeller, wenn auch immerhin sehr wichtiger; er bedeutet nämlich, dass nur der Magistrat befugt ist, die Stadt nach Aussen zu vertreten; was also in § 36 der Städteordnung in Bezug auf die Stadtverordneten negativ dahin ausgedrückt ist, dass diese ihre Beschlüsse in keinem Falle selbst zur Ausführung bringen dürfen, wird hier hinsichtlich des Magistrats, wo von dessen Befugnissen die Rede ist, positiv ausgesprochen. Es wäre aber gänzlich unjuristisch, wollte man den § 56 Nr. 8, der seinem ganzen Inhalte nach formelle Festsetzungen enthält in Bezug auf die Ausfertigung der Urkunden u. s. w., nur in seiner Isolirtheit und ohne jede Rücksicht auf den sonstigen Inhalt der Städteordnung betrachten; es ist vielmehr eine allgemeine Regel, dass ein Gesetz nur in dem Zusammenhange seiner Bestimmungen und in der gegenseitigen Begrenzung derselben interpretirt werden darf.

Und es wird das insbesondere dann Anwendung finden müssen, wenn man andern Falls den Sinn eines Gesetzes geradezu in sein Gegentheil verkehren würde; denn der ganze Antheil der Stadtverordneten an der Ordnung des städtischen Haushalts könnte auf diesem Wege eliminirt werden, und Alles würde hinfort auf dem Troste beruhen, dass die Magistratsmitglieder solvent wären. Demgemäss weigert sich der Hypothekenrichter mit Recht, den Besitztitel zu berichtigen, wo es bei Veränderungen in den Besitzverhältnissen der Kommune an dem Nachweise fehlt, dass die Stadtverordneten zugestimmt haben.

Gegen diese Argumentation könnte der §. 137 Abs. 4 der Kreisordnung vom 13. December 1872 angeführt werden. Es ist dort nämlich dem Landrathe nicht bloss, wie in der entsprechenden Stelle der Städteordnung dem Magistrate, die Vertretung des Kreisausschusses nach Aussen, die Verhandlung Namens desselben mit Behörden und Privatpersonen, die Führung des Schriftwechsels, die Unterzeichnung aller Schriftstücke Namens des Ausschusses übertragen — Letzteres mit der Modification, dass bei Urkunden über Rechtsgeschäfte, welche den Kreis verpflichten sollen, und bei Vollmachten ausser der Unterschrift des Landraths noch die Unterschrift von zwei Mitgliedern des Kreisausschusses hinzutreten soll, — sondern es ist nun ausserdem unter Abweichung von der Städteordnung ausdrücklich angeordnet, dass die Vollziehung von Urkunden über Rechtsgeschäfte, welche den Kreis gegen Dritte verbinden sollen, „unter Anführung des betreffenden Beschlusses des Kreistags beziehungsweise Kreisausschusses“ zu erfolgen hat. Man könnte nun daraus, als aus einem argumentum e contrario ableiten wollen, dass weil in der Städteordnung sich ein derartiger Passus nicht findet, eine Verpflichtung der Stadt gegen Dritte auch ohne verfassungsmässige Mitwirkung der Stadtverordneten herbeigeführt werden könne. Indessen wie jedes argumentum e contrario trüglich ist, so ergiebt sich aus der Entstehungsgeschichte der Kreisordnung, dass der fragliche Zusatz un-

möglich von grosser juristischer Bedeutung sein kann. Derselbe fehlt nämlich nicht blоss in den beiden ersten von der Regierung vorgelegtenEntwürfen, vom 27. September 1869 §. 116 und vom 20. December 1871 §. 116, sondern ebenso in den Kommissions- und Plenar-Beschlüssen beider Häuser des Landtags zu diesen beiden ersten Entwürfen. Erst der dritte Regierungs-Entwurf vom 15. November 1872 hat den Zusatz gemacht, wahrscheinlich veranlasst durch einen am 30. October 1872 im Herrenhause gestellten aber abgelehnten gleichlautenden Antrag. Es hat weder damals im Herrenhause eine nähere Begründung oder eine Debatte stattgefunden, noch hat sich die Regierung bei Vorlage des dritten Entwurfs, dem bekanntlich Motive nicht beigegeben sind, über die Bedeutung des Zusatzes ausgesprochen, noch ist die endliche Annahme der Fassung in beiden Häusern von irgend welchen Erläuterungen begleitet gewesen. Das Ganze macht durchaus den Eindruck, dass es sich lediglich um eine formelle Verbesserung gehandelt habe; es ist aber nicht anzunehmen, dass die Bestimmung ohne diesen Zusatz den Landrath habe ermächtigen sollen, auch ohne Zustimmung des Kreistags den Kreis nach Aussen hin verbindlich zu verpflichten, dass das insbesondere die Meinung der Kommission und des Plenums des Abgeordnetenhauses gewesen sei, und dass erst ein vom Herrenhause abgelehntes Amendement die Regierung in letzter Stunde dazugebracht habe, eine wichtige materielle Aenderung, über deren Tragweite jedoch tiefstes Stillschweigen beobachtet wurde, herbeizuführen.

III. Der Fiskus.

A. Die theoretische Erörterung.

Es fragt sich endlich, wie es mit denjenigen Verträgen sich verhalte, die der Staat in seiner Eigenschaft als vermö-

gensrechtliche Persönlichkeit abschliesst. Diesen Verträgen hat zwar Bismarck bei einer Verhandlung im Landtage ausdrücklich den Charakter von Staatsverträgen vindicirt, weil er nicht die Gewohnheit habe, seine Unterschrift unter die Privatverträge seines Allergnädigsten Herrn zu setzen. Es versteht sich aber von selbst, dass sie ihrem ganzen Wesen nach durchaus verschieden sind von denjenigen Verträgen, die der Staat mit fremden Regierungen abschliesst, und die man technisch allein Staatsverträge zu nennen pflegt. Die hier in Frage kommenden Verträge gehören nicht ins öffentliche, sondern wie Alles, was den Fiskus betrifft, ins Privatrecht; sie fallen daher auch nicht unter Art. 48 der Verfassungs-Urkunde, die über Verträge dieser Art überhaupt keine ausdrücklichen Bestimmungen hat; sie unterscheiden sich endlich von eigentlichen Staatsverträgen auch in formeller Beziehung insofern sie nicht durch den König, sondern durch die Staatsregierung abgeschlossen zu werden pflegen. Es fragt sich, wie es hinsichtlich dieser Verträge mit der Vertretungsbefugniss der fiskalischen Organe gegenüber dritten Kontrahenten sich verhält, insbesondere ob jene durch eine Ueberschreitung der Grenzen ihrer Befugnisse den Staat als solchen rechtswirksam verpflichten.

In dieser Beziehung ist von einem hervorragenden Schriftsteller neuerdings die Behauptung aufgestellt worden, dass bei den Verträgen des Fiskus die Rechte des Gläubigers im Grossen und Ganzen ganz unabhängig davon seien, ob der Minister durch den Abschluss des Vertrages die Rechte des Landtags verletzt habe, oder nicht. Dem Gläubiger stehe der Staat als privatrechtliche Korporation gegenüber, die durch ihr gesetzliches Organ rechtswirksam verpflichtet werde; ob dieses Organ in Folge dessen mit einem andern Organe derselben Korporation in Konflikt gerathe, sei eine res interna dieser Korporation, die den Gläubiger nicht berühre; der Fall sei civilrechtlich ganz ebenso zu beurtheilen, als wenn der Vorstand einer Aktiengesellschaft einen Vertrag innerhalb seiner

gesetzlichen Vertretung abgeschlossen habe; die Aktiengesellschaft bleibe dem Dritten gegenüber rechtswirksam obligirt, wenngleich die Generalversammlung der Aktionäre oder der Aufsichtsrath dem Vorstande gegenüber das Recht beanspruchten, dass der letztere vorher ihre Genehmigung hätte einholen müssen, also durch eigenmächtigen Abschluss des Geschäfts ihnen gegenüber eine Pflichtwidrigkeit begangen habe[1]).

Indessen so nahe die Analogie der Aktiengesellschaft in allen solchen Fällen liegt, da die grosse Verbreitung derselben die ganze Frage wohl am häufigsten hervorgerufen hat, und so sehr man daher sich gewöhnt hat, die für dieses Gebiet geltenden Rechtsregeln als die normalen überhaupt anzusehn, so sind doch, abgesehn davon, dass diese Regeln dem deutschen Aktienrechte durchaus eigenthümlich sind, alle diejenigen Gründe, welche gegen die Anwendbarkeit dieser Analogie bei der Gemeinde sprechen, für den Staat in seiner vermögensrechtlichen Persönlichkeit ebenso massgebend. Und ebensowenig wie die Stadtkasse wird auch die Staatskasse durch Verträge verpflichtet, welche ihre Organe in der Ueberschreitung ihrer Befugnisse abgeschlossen haben, sei es dass der Vertrag von einer untern Behörde kontrahirt ist, wo der Finanzminister hätte zustimmen müssen, oder dass der Finanzminister abgeschlossen hat, wo die Zustimmung des Königs nothwendig gewesen wäre, oder sei es dass durch den Vertragsabschluss eine Verletzung der Rechte des Landtags stattgefunden hat.

Wohl ist das Ausgaben-Bewilligungsrecht des Landtags, wie die bahnbrechenden Untersuchungen von Gneist, Fricker und Laband ergeben haben[2]), an feste Rechtsschranken ge-

---

[1]) Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde. Berlin 1871. S. 34.

[2]) Gneist, Budget und Gesetz Berlin 1867. Fricker, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Bd. 17. (1861). Laband,

bunden. Denn es gilt allerdings der Satz, dass die Feststellung des Etats nicht bloss durch ein Gesetz, sondern auch nach Massgabe der Gesetze, d. h. dem geltenden Rechte gemäss erfolgt, so dass eine Nichtbewilligung in gewissen Fällen allerdings als rechtlich unwirksam erscheint, und von den Gerichten als unwirksam zu behandeln ist[1]). Wo aber andererseits die Bewilligung einer Ausgabe von der freien Zustimmung des Landtags wirklich abhängt, also sofern keine gesetzlich verpflichtende Unterlage für die Ausgabe vorhanden ist, da kann ein einseitiges Vorgehn der Regierung ohne die Zustimmung des Landtags auch keine rechtlichen Verbindlichkeiten dem dritten Kontrahenten gegenüber begründen. Laband giebt diese Unverbindlichkeit auch für diejenigen Fälle vollständig zu, wo die Genehmigung des Landtags in der Verfassung selbst ausdrücklich erfordert wird, wie zur Aufnahme einer Anleihe, zur Uebernahme einer

---

Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preuss. Verfassung. Berlin 1871. Laband, Das Finanzwesen des deutschen Reichs (Hirth Annalen 1872. S. 524 ff.)

[1]) Es bezieht sich das nicht bloss auf den Fall, wo es sich um fiskalische Verpflichtungen handelt, die nach Emanation der Verfassungs-Urkunde durch eigentliche Gesetze ins Leben geführt sind, sondern auch auf den Fall, wo in vorverfassungsmässiger Zeit eine dauernde Verpflichtung durch Verordnung begründet ist. Vgl. Entsch. des Ob. Trib. I. Sen. v. 16. Februar 1866, auch Entsch. des Kammergerichts v. 4. Mai 1865 in derselben Sache. Es handelte sich um eine jährliche Unterstützung von 2200 Thlr., welche auf Grund Allerh. Kab. Ordres aus den Jahren 1843/44 dem in Berlin bestehenden mit Korporationsrechten ausgestatteten Frauenvereine zur Besserung weiblicher Gefangener bewilligt war, und die das Abg. Haus vom Jahre 1864 ab gestrichen hatte, so dass der Minister des Innern die Zahlung verweigerte, und der Vorstand des Vereins gegen den Fiskus, vertreten durch das genannte Ministerium klagbar wurde. In den Entscheidungsgründen aller drei Instanzen wird eben vorzugsweise die Frage erörtert, welche Kraft und Bedeutung den betr. Kab. Ordres nach den zur Zeit ihrer Emanation massgebenden Grundsätzen beizulegen sei. (Entsch. des K. Ob. Trib., amtliche Ausgabe; Bd. 56. (1867) S. 1 ff).

Garantie zu Lasten des Staats, so dass Niemand die Zinsen einer Anleihe gerichtlich einklagen könne, wenn die Anleihe nicht mit Genehmigung des Landtags kontrahirt worden sei. Laband scheint durch den Hinweis auf die neuern Eisenbahngesetze ferner zuzugeben, dass eine solche Beschränkung der Regierung in ihrer fiskalischen Vertretungsbefugniss mit der Wirkung Dritten gegenüber auch durch sonstige Gesetze dann eingeführt werden könne, wenn diese die Ungültigkeit des dennoch abgeschlossenen Geschäfts ausdrücklich erklären. Man mus denselben juristischen Effekt aber auch dann annehmen, wenn die Beschränkung der Regierung gegenüber dem Landtage als nothwendige Konsequenz allgemeiner Rechtsgrundsätze sich ergiebt.

Wenn man nun fragt, wie weit im konstitutionellen Staate die Regierung befugt sei derartige Verträge rechtsgültig abzuschliessen, so ist davon auszugehn, dass eine allgemeine formelle Befugniss der Exekutive zu Vertragsabschlüssen nicht besteht, denn der Vertrag ist immer nur eine Form, durch welche über ein materielles Rechtsverhältniss verfügt wird, die Vertragsbefugniss richtet sich demnach lediglich nach den allgemeinen Befugnissen der Exekutive. Wozu also die Regierung überhaupt nicht berechtigt ist, dazu ist sie auch dann nicht berechtigt, wenn ihr Handeln in der Form eines Vertragsabschlusses hervortritt.

Wenden wir das auf den praktisch wichtigsten Fall an, wo es sich um die vertragsmässige Veräusserung von Staatsvermögen handelt, so muss man im Allgemeinen nach einer in der Natur der Sache liegenden Verschiedenheit, die besonders im französischen Rechte ausgebildet ist, Verwaltungsvermögen (domaine public) und Finanzvermögen (domaine de l'état) von einander unterscheiden, indem jenes nur Hülfsmittel bei Ausübung der sonstigen Staatsfunktionen, dieses dagegen Einnahmequelle ist.

In der Verfügung über das sg. Verwaltungsvermögen ist die Regierung freier gestellt, denn dies Vermögen folgt in jeder

Hinsicht dem Hauptzwecke, und die Verwaltung soll eben dem Schwerpunkte nach bei der Regierung und nicht beim Landtage liegen; hinsichtlich der Veräusserung dieses Vermögens kann daher die Regierung in der Regel einseitig durch eine Vertragsschliessung eine den Staat verpflichtende Wirkung hervorbringen; die Gesetzgebung sowohl wie der Etat sind darauf angelegt.

Beim Finanzvermögen muss man zunächst wieder scheiden zwischen der blossen Nutzung und der Verfügung über die Substanz. Auch die Nutzung wird regelmässig eine Veräusserung, sei es als Verkauf oder als Verpachtung bedingen. Insoweit hat die Regierung im Allgemeinen wiederum freie Hand; sie kann rechtsgültige Verträge abschliessen über den Verkauf der aus den fiskalischen Kohlenlagern oder aus den Hütten gewonnenen Produkte, des in den Staatsforsten geschlagenen Holzes; sie kann diese Befugniss allerdings missbrauchen zum Schaden des Staatsvermögens, indessen die Regierung hat noch viel wichtigere Befugnisse, die sie ebenfalls missbrauchen kann, und gegen die gröbsten Missbräuche auf diesem Gebiete, namentlich was die Grösse der Verkäufe, die Verwüstung der Holzbestände betrifft, schützt der Etat. Die Regierung kann ebenso rechtsgültige Verträge abschliessen über die Verpachtung der Domänen, ihr allein steht es zu, die sg. allgemeinen Bedingungen, die einen integrirenden Theil der einzelnen Pachtkontrakte ausmachen, zu normiren; wiederum sind Missbräuche möglich, indem etwa die Dauer des Pachtverhältnisses soweit erstreckt wird, dass die Verpachtung sich materiell als ein Verkauf darstellt; indessen passen auf derartige Bedenken die Worte Bismarcks im Herrenhause am 4. Februar 1867: „Bei den Kontrollen, mit denen die ohnehin schwierige Geschäftsführung der Regierung umgeben zu werden pflegt, bei den Vorsichtsmassregeln, mit denen die freie Bewegung der Regierung eingeengt wird, sollte man meinen, dass eine Regierung an sich eine gemeinschädliche Einrichtung sei, gegen deren Lebensäusserungen das Volk nicht

sorgsam genug geschützt werden kann, da präsumirt werden muss, dass sie jede Fähigkeit sich zu bewegen nothwendig zum Nachtheil des Landes missbrauchen werde.“ Zweifelhaft mag es jedoch erscheinen, ob die Regierung berechtigt ist, von einer Art der Benutzung ohne Weiteres zu andern überzugehn, etwa bei den Domänen die Verpachtung mit der Selbstbewirthschaftung wieder zu vertauschen, oder umgekehrt beim Betrieb der Staatsbahnen an Stelle der eignen Administration das System der Verpachtung treten zu lassen, und demgemäss Pachtverträge über Eisenbahnen abzuschliessen.

Was nun aber die Verfügung über die Substanz betrifft, so ist dazu die Zustimmung des Landtags erforderlich. Dieser Satz folgt so sehr aus dem Inbegriff der finanziellen Befugnisse des Landtags, dass er gar nicht ausdrücklich ausgesprochen zu werden braucht, wie er denn in den meisten europäischen Staatsgrundgesetzen fehlt, und seine Erwähnung in vielen deutschen Verfassungs-Urkunden meistens nur den Zweck hat, seine Ausübung einzuschränken. Er folgt insbesondere für das preussische Staatsrecht aus den Art. 99 und 103. Aus Art. 99 insofern, als alle Einnahmen und Ausgaben des Staats für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden müssen, der dann durch Gesetz festgestellt wird; diese Vorschriften beziehn sich doch auch auf diejenigen Einnahmen und Ausgaben, welche aus Dispositionen über Staatsvermögen sich ergeben; diese Mitwirkung des Landtags bei Feststellung von Einnahmen und Ausgaben ist zwar in dem Falle eine bloss formelle, wenn die Quellen, aus denen solche Einnahmen und Ausgaben fliessen, gesetzlich feststehn, indem dann die Mitwirkung auf die kalkulatorische Prüfung beschränkt bleibt, ob die Einnahmen und Ausgaben, wie sie aus solchen Titeln fliessen, auch richtig auf den Etat übertragen sind; dagegen hat der Landtag dann eine völlig freie Befugniss die Einnahme- oder Ausgabe-Position entweder zu genehmigen oder abzulehnen, wenn sein Einverständniss mit derselben früher noch gar nicht hergestellt

ist; wenn also ohne den Landtag zu fragen ein Verkauf irgend eines Vermögensobjects geschehn wäre, so hätte die Aufführung der erlösten Geldsumme unter den Einnahmepositionen des Etats nicht etwa blos die Bedeutung einer Rechenschaftslegung, sondern die viel weitergehende Bedeutung, dass gegenüber einer solchen Position der Landtag sich entscheiden kann, ob er den Verkauf selbst anerkennt oder verwirft. Dasselbe aber ergiebt sich aus Art. 103; denn wenn dort Anleihe-Verträge an die Genehmigung des Landtags, und zwar an eine Genehmigung in Gesetzesform ausdrücklich gebunden werden, so wäre diese ganze Beschränkung völlig illusorisch, wenn es der Regierung daneben freistehn sollte, um Anleihen zu vermeiden, Veräusserungen vorzunehmen; wie nach Art. 103 Anleihe-Verträge ohne Zustimmung des Landtags null und nichtig sind, so gilt dasselbe in Bezug auf Veräusserungsverträge.

Für dieses Einverständniss ist jedoch regelmässig die Beobachtung einer bestimmten Form nicht nothwendig. Insbebesondere bedarf es eines förmlichen Gesetzes nur in denjenigen Fällen, wo entweder, wie bei den Anleihe-Verträgen, diese Form verfassungsmässig vorgeschrieben ist, oder wo der frühere Zustand, um dessen Abänderung es sich jetzt handelt, im Wege des Gesetzes herbeigeführt worden ist. Uebrigens genügt eine Etatposition, oder auch eine Anmerkung zu einer Etatposition, in der etwa gesagt ist, die Regierung beabsichtige ein Grundstück zu kaufen oder zu verkaufen, um nach erfolgter Genehmigung der betreffenden Position und nach Sanction des Etatgesetzes die Regierung zu ermächtigen, in der beantragten Weise bis einschliesslich zum rechtsgültigen Abschluss des Vertrages vorzugehn. Eine solche Autorisation im Etat kann auch mehr oder weniger generell ertheilt werden, wie etwa im preussischen Etat eine jährlich wiederkehrende Summe sich findet, bis zu deren Betrage Domänenveräusserungen statthaft sind, oder indem etwa gesagt würde, die Regierung sei ermächtigt, bis zu einer gewissen Höhe Staatseigenthum überhaupt zu veräussern. Wo aber keine Autori-

sation irgend welcher Art vorliegt, da handelt die Regierung auf ihre eigne Gefahr, ohne den Staat als solchen zu verpflichten, wenn sie pure und ohne Vorbehalt der Zustimmung des Landtags einen solchen Vertrag abschliesst. Die Umstände mögen ja in der That derartig sein, dass die Regierung an der nachträglichen Genehmigung nicht zu zweifeln hat, besonders dann, wenn es sich um ein ganz geringes Werthsobject handelt, etwa eine Parcelle eines Eisenbahnterrains oder eines Forstgrundstücks verkauft wird, oder wenn etwa das Abgeordnetenhaus die Regierung bereits durch eine Resolution zum Verkauf eines Hüttenwerks aufgefordert hat, dasselbe Abgeordnetenhaus noch besteht, und kein Grund vorliegt, um anzunehmen, dass dieserhalb das Herrenhaus das ganze Budget verwerfen würde; oder wenn etwa die Befriedigung eines Bedürfnisses durch Ankauf eines Gebäudes für ein Konsulat oder zu sonstigen Zwecken besonders dringend ist, das Geschäft in jeder Hinsicht vortheilhaft erscheint und die Regierung der Mehrheit durchaus sicher ist.

Wenn aber in solchen Fällen die Voraussetzung der Regierung nicht zutrifft, also ein Einverständniss mit dem Landtage nicht hergestellt wird, so ist eben ein rechtsgültiger Vertrag mit einer den Staat verpflichtenden Wirkung überhaupt nicht zu Stande gekommen, denn es fehlt an dem wichtigsten Momente zu einem rechtsgültigen Vertrage, an der Dispositionsfähigkeit des einen Kontrahenten. Das wird selbst von Solchen anerkannt, die an sich einer Einschränkung der Exekutive keineswegs das Wort reden. Im preussischen Herrenhause hat in der Sitzung vom 7. Februar 1867 Kleist-Retzow sich dahin geäussert: „Zunächst enthält das Wort Rechtsgültigkeit die Anerkennung, dass auch civilrechtlich ein derartiger Vertrag ungültig sein würde; es wird dadurch festgestellt, dass ein gültiger Verkauf von der Regierung überhaupt nicht stattfinden kann, nicht etwa nur, dass die Regierung dafür dem Landtage verantwortlich wäre.“ Und wenn man etwa Bedenken gegen die Beweiskraft dieser Stelle dar-

aus hernehmen wollte, dass der Redner ausdrücklich von dem Begriffe Rechtsungültigkeit ausgeht, ein Ausdruck der in dem vorliegenden Gesetze geradezu gebraucht war, so hat doch unmittelbar nachher der Berichterstatter Elwanger ganz allgemein erklärt: „Sobald es ausgesprochen ist, dass die Zustimmung des Landtags nöthig ist, so ist es selbstverständlich, dass ein Veräusserungsgeschäft erst dann rechtsbeständig wird, wenn die Regierung die Zustimmung des Landtags erlangt hat. Die Regierung kann vorher das Kaufgeschäft abschliessen, aber sie kann es nur thun mit Vorbehalt der Genehmigung des Landtags, und unter der Voraussetzung, dass diese Genehmigung erfolgt.“

Eine Schwierigkeit ergiebt sich nun allerdings in den meisten Ländern daraus, dass dem Landtage als solchem die legitima persona standi in judicio fehlt, dass daher eine Klage Seitens des benachtheiligten Fiskus ohne Zustimmung der Regierung unmöglich ist, und dass ausserdem nach manchen Verfassungen dem Richter die Prüfung gehörig verkündeter königlicher Verordnungen nicht zusteht, so dass selbst dann, wenn an sich die Klage anhängig zu machen wäre, eine Wirkung derselben in den meisten Fällen nicht eintreten würde, um so weniger als es höchst zweifelhaft erscheint, ob das dem Landtage in solchen Fällen zugestandene Prüfungsrecht die Bedeutung hat, dass schon durch eine Resolution des Landtags bei fortdauernder Differenz mit der Regierung, oder gar durch die Resolution eines Hauses des Landtags die Rechtsungültigkeits-Erklärung geschehn kann. Die nähere Erörterung dieser Fragen würde aber in diesem Zusammenhange zu weit führen.

Dagegen ist es unbedingt erforderlich noch einen Blick auf die staatsrechtliche Praxis zu werfen, und namentlich diejenigen Vorgänge aus der konstitutionellen Geschichte Preussens und des Deutschen Reichs in nähere Betrachtung zu ziehn, die geeignet sind auf unsere Frage Licht zu werfen.

B. Die Präcedenzfälle.

1. PREUSSEN.

a. Eisenbahnverträge mit Privatbahnen.

In allen denjenigen Fällen, wo es sich um die Uebernahme einer finanziellen Verpflichtung zu Gunsten einer Bahnanlage handelte, ist der darüber abgeschlossene Vertrag dem Landtage vor seiner Perfection zur Genehmigung vorgelegt, die sich nicht bloss auf den Inhalt des Vertrags im Grossen und Ganzen, sondern auch auf die einzelnen vereinbarten Punkte bezogen hat. Es mag zur Erläuterung der unterm 27. Februar 1863 zwischen dem Königlichen Eisenbahn-Kommissariate zu Köln und der Direktion der rheinischen Eisenbahn-Gesellschaft abgeschlossene Vertrag hervorgehoben werden, wonach die rheinische Eisenbahn-Gesellschaft sich verpflichtete, den Bau und Betrieb einer Zweigbahn von Trier durch die Eifel nach Call gegen die staatsseitige Garantie eines Zinsengenusses von vier Procent jährlich für eilf Millionen Thaler zu übernehmen. Die Regierung legte damals wie in allen sonstigen derartigen Fällen dem Landtage zwar bloss einen ganz kurzen Gesetzentwurf, betreffend die Uebernahme einer Zinsgarantie u. s. w. vor, durch welchen der betreffenden Eisenbahn-Gesellschaft die fragliche Garantie „nach Massgabe des beigedruckten unterm 27. Februar 1863 abgeschlossenen Vertrags" bewilligt werden sollte. Indessen wurden schon in der Kommission des Abgeordnetenhauses (vereinigte Kommissionen für Handel und Gewerbe und für Finanzen und Zölle) alle einzelnen Paragraphen des Vertrages zur Debatte gestellt, zur Abstimmung gebracht und mehrfach amendirt; es wurde erst dann das Gesetz selbst berathen und nach Massgabe der beschlossenen Vertragsänderungen modificirt; auch wurde bei dieser Gelegenheit beschlossen, statt „nach näherer Massgabe des beigedruckten Vertrages"

zu setzen „nach näherer Maassgabe des beiliegenden Vertrags-Entwurfs“, um dann schliesslich zu beantragen „dem Gesetzentwurfe mit dem bei §. 1 vorgeschlagenen Amendement und vorbehaltlich der bei §§. 7, 8 und 10 des Vertrags beantragten Abänderungen die verfassungsmässige Zustimmung zu ertheilen“. Nach dieser Geschäftsbehandlung wurde auch weiter verfahren. In der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 29. März 1865 fand zunächst eine Generaldiskussion über Gesetz und Vertrag gleichzeitig statt; es folgte dann die Specialdiskussion über den Vertrag und die Abstimmung über die einzelnen Paragraphen desselben; es wurde demgemäss weiter der Inhalt des Gesetzentwurfs festgestellt und schliesslich über den Antrag der Kommission definitiv abgestimmt. Die Regierung trat diesem Verfahren nicht entgegen; der Regierungs-Kommissar erklärte vielmehr: „Ich erachte die Fassung des §. 1 des Gesetzentwurfes als eine Konsequenz der Modifikation des Vertrags, und aus diesem Grunde müssen wir uns mit der Fassung einverstanden erklären“.

Es kommt übrigens häufig vor, dass derartige dem Landtage vorgelegte Verträge auch insofern blosse Vertragsentwürfe sind, als auch die Zustimmung des andern Kontrahenten noch nicht vollständig ertheilt ist, indem es z. B. an der statutenmässigen Zustimmung der Generalversammlung, die wenigstens in früherer Zeit ein essentiale war, fehlt. Das war insbesondere die Sachlage, als es sich in Veranlassung der in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 13. August 1866 Seitens des Handelsministers gemachten Vorlage um den Verkauf der westphälischen Staatseisenbahn an die Bergisch-Märkische Eisenbahngesellschaft handelte. In Abweichung von dem Antrage der vereinigten Kommissionen für Finanzen und Zölle und für Handel und Gewerbe in dem Berichte vom 17. September 1866 wurde bekanntlich in der Plenarberathung vom 24. desselben Monats die Genehmigung versagt. Die Bergisch-Märkische Eisenbahngesellschaft würde doch aber

selbst dann keine Klage aus dem Kaufgeschäft gehabt haben, wenn ihrerseits die volle Zustimmung bereits ertheilt gewesen wäre. Das ist aber nur richtig unter der Voraussetzung, dass es dem Vertrage selbst an der Gültigkeit fehlte, denn Schwierigkeiten in der Erfüllung des rechtmässig abgeschlossenen Vertrages Seitens des einen Kontrahenten würden der Verfolgung solcher Ansprüche nicht entgegenstehen. Wenn der Fiskus sich wirksam obligirt hätte, so müsste die Staatskasse eben zahlen, und nur weil sie sich durch den Abschluss von Regierungswegen noch gar nicht gebunden hat, kann sie nicht belangt werden.

Abgesehen von den Fällen, wo die finanzielle Beihülfe durch eine Anleihe beschafft werden soll, oder wo es sich um eine Zinsgarantie handelt, und wo demgemäss aus formellen Gründen ein Gesetz erforderlich ist, kann die Zustimmung des Landtags zu solchen Verträgen, wie schon kurz erwähnt wurde, ebensowohl in Form eines Gesetzes als durch Annahme einer Budgetposition erfolgen. Eine eigenthümliche Kumulation von Gesetz und Budgetposten fand während der Konfliktszeit in Bezug auf eine der Tilsit-Insterburger Eisenbahngesellschaft zu gewährende Beihülfe statt, indem die Regierung zwar beabsichtigte, die ziemlich geringfügige Summe aus den laufenden Staatseinnahmen zu bestreiten und demgemäss unter den einmaligen ausserordentlichen Ausgaben des Etats für 1865 in Ansatz brachte, aber sich daneben zu einem förmlichen Gesetzentwurfe mit Rücksicht auf das voraussichtliche Nichtzustandekommen des Etatgesetzes entschloss, um auch auf diesen Fall einen Rechtstitel zu einer ausserordentlichen Ausgabe, einen Specialkredit auf Grund eines Specialgesetzes zu besitzen.

Von diesen Grundsätzen ist nun allerdings hinsichtlich des zwischen dem Königlichen Eisenbahn-Kommissariate zu Köln und der Direktion der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft unterm 10. August 1865 abgeschlossenen Vertrages abgewichen worden. Derselbe änderte die Bestimmungen

früherer Verträge zwischen dem Staate und der genannten Gesellschaft, die soweit sie in die verfassungsmässige Zeit fallen, vom Landtage genehmigt worden sind, im Wesentlichen dahin ab, dass das dem Staate zustehende Amortisationsrecht, welches juristisch als ein dingliches Ankaufsrecht sich darstellt, vermöge dessen das Eigenthum an der Bahn innerhalb einer übersichtlichen Zeit an den Staat fallen musste, gegen eine feste Abfindungssumme aufgegeben wurde. Dieser Vertrag nun, obgleich derselbe eine wahre Veräusserung von Staatsvermögen enthält, ist in der Gesetzsammlung publicirt und zur Ausführung gebracht worden, ohne dass die Genehmigung des Landtags eingeholt wäre. Das demnächst zusammentretende Abgeordnetenhaus setzte jedoch zur Prüfung der Rechtsgültigkeit des Vertrags eine Kommission nieder, welche einen sehr gründlichen Bericht aus der Feder Laskers erstattete, dessen Plenarberathung durch den Schluss der Session unmöglich gemacht wurde. Die Anträge der Kommission am Schlusse ihres Berichts lauteten folgendermassen:

„Die Kommission empfiehlt hiernach einstimmig dem Hause der Abgeordneten, zu beschliessen:

In Erwägung,

dass die Regierung nicht befugt ist, ohne Zustimmung des Landtages solches Staatsvermögen, welches als Einnahmequelle dient, zu veräussern, zu belasten oder sonst einer kontraktlichen Veränderung zu unterwerfen,

dass Staatsverträge und Rechtsverhältnisse des Staates, welche auf Grund eines besonderen Gesetzes zu Stande gekommen sind oder wirksam gemacht waren, nur unter Mitwirkung aller Gesetzgebungs-Factoren abgeändert werden können,

beschliesst das Haus der Abgeordneten;

1. die Königliche Genehmigungs- und Bestätigungs-Urkunde, betreffend den Vertrag mit der Köln-Mindener Eisenbahn-Gesellschaft vom 10. August 1865 und die auf

Grund derselben beschlossenen Statuten-Nachträge ist verfassungswidrig und daher rechtsungültig;

2. der zwischen der Königlichen Staatsregierung und der Köln - Mindener Eisenbahn - Gesellschaft geschlossene Vertrag vom 10. August 1865, die hierauf beschlossenen publicirten Nachträge und Abänderungen der Statuten, sowie die im Jahre 1865 erfolgte zweite Emission von 13 Millionen Thaler Stammaktien sind für den Staat unverbindlich;

3. bis zu einer anderweiten gesetzlichen Regelung der Rechtsverhältnisse mit der Köln-Mindener Eisenbahn-Gesellschaft bleiben die dem Staate aus den Statuten, resp. der Königlichen Koncessions- und Bestätigungs-Urkunde vom 14. December 1843, dem Vertrage vom 30. December 1852 und dem Gesetz vom 24. Mai 1853, dem Vertrage vom 22. Juni und 25. Oktober 1854 und dem Gesetz vom 18. April 1855 zustehende Amortisations-Befugniss und anderen Rechte ungeschmälert bestehen[1]).

Bei Gelegenheit der nächsten Berathung des Staatshaushalts-Etats kam die Sache von Neuem zur Sprache, indem zwar mit Rücksicht auf den durch Ausführung des Vertrags thatsächlich geschaffenen Zustand die Einnahmen aus dem Vertrage genehmigt wurden, gleichzeitig aber sowohl bei der Vorberathung als bei der Schlussberathung am 21. November resp. 11. December 1867 ein Antrag Laskers auf Vorlage des Vertrags zur verfassungsmässigen Genehmigung Annahme fand. DieRegierung erkannte damals von vornherein an, dass die Genehmigung an sich erforderlich gewesen sei, behauptete aber, dass es derselben insofern nicht mehr bedürfe, als sie bereits sowohl in dem Indemnitätsgesetze vom 14. September 1866 als auch in dem Gesetze, betreffend den ausserordentlichen Bedarf der

---

[1]) Bericht der XI. Komm. v. 14. Febr. 1866 in den Sten. Ber. des Hauses der Abg. 1866 II., 162 ff.

Militär- und Marineverwaltung vom 28. September 1866 implicite ertheilt sei; sie lehnte desshalb die nachträgliche Vorlage ab. Und zwar erscheint die Auffassung der Regierung als richtig; denn wenn man auch annehmen will, dass das sog. Indemnitätsgesetz sich nur auf die Art. 99—103 der Verfassungs-Urkunde und nicht auf die Art. 1—119 beziehe, so war doch gerade die hier vorliegende Unregelmässigkeit eine von denen, die aus Art. 99 und 103 sich ergab; in dem sog. 60 Millionen-Gesetze aber war in erster Linie auf die Verwerthung verfügbarer Effekten der General-Staatskasse hingewiesen, und die Motive hatten ausdrücklich die in Folge des Vertrags erworbenen Köln-Mindener Aktien als solche verfügbare Effekten bezeichnet.

Die Frage erreichte ihren den strengsten Anforderungen entsprechenden Abschluss, als die Regierung im December 1868 zur Deckung des damaligen Deficits einen Gesetzentwurf, „betr. die Uebernahme der auf den Erträgnissen des Staats aus der Köln-Mindener Eisenbahn lastenden Verpflichtungen zu Gewährung von Zinszuschüssen und Amortisationsbeträgen auf die allgemeinen Staatsfonds“ vorlegte, um auf diese Weise einen in Höhe von $2^1/_2$ Millionen Thaler angesammelten Garantiefonds mobil zu machen, was eine theilweise Abänderung des Vertrags von 1865 involvirte. In der Sitzung der Budgetkommission vom 11. Januar 1869 hat damals der Finanzminister laut officiellen Protokolls die folgende Erklärung abgegeben:

„Der Herr Finanzminister erklärte unter Hinweis auf den Gang der Verhandlungen, dass die Staatsregierung geglaubt habe, keine Veranlassung zur nachträglichen Vorlegung des Vertrages vom 10. August 1865 gehabt zu haben, nachdem durch das Indemnitätsgesetz, durch das Militär-Creditgesetz und durch die ausdrückliche Genehmigung der Dispositionen über die durch den Vertrag erlangten Geldmittel seitens des Hauses der Abgeordneten thatsächlich die Genehmigung des Vertrages erfolgt sei.

Die Staats-Regierung werde unter gewöhnlichen Verhältnissen nicht anstehen, Verträge, wie den vorliegenden, der Landesvertretung zur Genehmigung vorzulegen, sei aber unter den bekannten Verhältnissen des Jahres 1865 und in Voraussicht der politischen Ereignisse damals genöthigt gewesen, den Vertrag sofort zur Ausführung zu bringen, und habe keinen Zweifel dagegen hegen können, dass im Jahre 1866 die Zustimmung der Landesvertretung zu dem qu. Vertrage durch die erwähnten Umstände nachträglich ertheilt sei.

Die Staats-Regierung habe deshalb auch in Folge des nachträglichen Beschlusses des Hauses der Abgeordneten, nach welchem der qu. Vertrag zur Genehmigung vorgelegt werden sollte, hierauf nicht eingehen können, weil die nach Ueberzeugung der Staats-Regierung in rechtlich gültiger Weise geschaffenen neuen Rechtsverhältnisse nicht in Frage gestellt werden dürften.

Wenn dagegen eine Form gefunden werden könne, unter welcher die bei einem Theile der Mitglieder des Hauses obwaltenden Bedenken beseitigt, andererseits aber die Möglichkeit der aus einer etwaigen Verwerfung des Vertrages folgenden Nachtheile vermieden würde, so könne dies der Staats-Regierung nur höchst erwünscht sein, und in diesem Sinne erkläre sich dieselbe mit dem Antrage des Referenten einverstanden und sei zu diesem Zwecke zur Vorlegung des Vertrages bereit.

Der Herr Finanzminister überreichte ausdrücklich zu diesem Zwecke die als Anlage B. diesem Protokolle beigefügte beglaubigte Abschrift des Vertrages vom 10. August 1865 u. s. w.“ [1]).

Dem Vorschlage der Budgetkommission gemäss wurde nunmehr ein neuer Paragraph hinzugefügt, dahin lautend: „Hinsichtlich des hier anliegenden Vertrages vom 10. August 1865 wird hiermit gleichzeitig der Staatsregierung Entlastung

---

[1]) Abgedruckt in den Sten.-Ber. d. Hauses d. Abg. 1868/69 II., 1098.

ertheilt". Der Vertrag ist demgemäss als Anlage zu diesem Gesetze von Neuem in der Gesetzsammlung abgedruckt worden. (Ges. vom 8. Februar 1869).

Das Verfahren der Regierung hinsichtlich der Köln-Mindener Eisenbahn hatte aber inzwischen noch weitere Folgen gehabt. Als nämlich die Regierung einen Gesetzentwurf betreffend die Uebernahme einer Zinsgarantie des Staats für das Anlagekapital einer Eisenbahn von Cöslin nach Danzig vorlegte, so beschlossen die vereinigten Kommissionen für Finanzen und Zölle und für Handel und Gewerbe (Bericht vom 24. Januar 1867) die Zufügung eines neuen Paragraphen in folgender Fassung: „Eine Abänderung oder Auflösung der vom Staate mit Eisenbahngesellschaften abgeschlossenen Garantieverträge, oder zwischen dem Staate und Eisenbahngesellschaften festgestellten Bedingungen von Zinsgarantien, namentlich eine Veräusserung der aus denselben dem Staate zustehenden Ansprüche auf Einnahmen oder eines Theils derselben oder ein Verzicht des Staats auf solche bedarf zur Rechtsgültigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtags"; diesem Zusatze entsprechend war denn auch von der Kommission in der Ueberschrift hinzugefügt „und die Verträge über Zinsgarantien von Eisenbahnen im Allgemeinen". Einer Anwendung eines allgemeinen Grundsatzes auf einen speciellen Fall konnte man entgegenhalten, dass einerseits darin leicht ein Verzicht auf den allgemeinen Grundsatz selbst gefunden werden könne, und dass andererseits die abstrakte Entscheidung einer allgemeinen staatsrechtlichen Frage bei Gelegenheit eines konkreten Falls legislatorisch-ästhetische Bedenken habe. Und wenn nun auch gegen jenen ersten Einwurf wiederholt darauf hingewiesen wurde, dass es sich nicht um Geltendmachung eines neuen, sondern nur um ausdrückliche, durch das Verhalten der Regierung nothwendig gemachte Bestätigung eines schon vorhandenen Rechts handele, so schlugen doch die Bedenken der zweiten Art insofern durch, als man sich mit der Annahme eines Antrags v. Vincke begnügte, wonach

bloss eine Abänderung oder Auflösung des vom Staate mit dieser Gesellschaft geschlossenen, dem Hause vorliegenden Vertrags zur Rechtsgültigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtags bedürfen sollte, womit sich dann Regierung und Herrenhaus einverstanden erklärten (§. 2 des Gesetzes vom 13. März 1867). Es war damit freilich weder theoretisch noch praktisch viel gewonnen, denn es handelte sich hier um ein Gesetz, und es war von der Regierung eigentlich nie bestritten worden, dass in solchem Falle die Zustimmung erforderlich sei; ausserdem war bei dieser Hinterpommernschen Bahn von einem wirklichen Werthobjekte, welches dadurch sicher gestellt wäre, kaum die Rede.

Dieselbe Frage kam in der unmittelbar folgenden Sitzung des Abgeordnetenhauses, am 30. Januar 1867 von Neuem zur Diskussion bei Gelegenheit des Gesetzentwurfes betr. die Vermehrung des Betriebsmaterials etc. der Staatsbahnen. Wiederum hatten dieselben Kommissionen in ihrem Bericht von demselben Tage, 24. Januar 1867, die Zufügung eines neuen Paragraphen beantragt, der den Grundsatz mit Bezug auf die Staatsbahnen überhaupt feststellte, und demgemäss auch der Ueberschrift des Gesetzentwurfs die Worte hinzugefügt „sowie die Verfügung über Staatsbahnen“ Wiederum lag ein Amendement v. Vincke vor, welches sich begnügte, den Grundsatz nur in Beziehung auf den Bereich der Vorlage auszudrücken, zu dessen Gunsten die Kommission ihren weitergehenden Vorschlag, wie sie beim Beginn der Plenarverhandlung ausdrücklich erklären liess, mit Rücksicht auf den am Tage vorher gefassten analogen Beschluss sofort zurückzog. Es stellte sich nun aber alsbald heraus, dass das Amendement v. Vincke, wenn auch nicht qualitativ, so doch quantitativ von dem früheren durchaus verschieden sei, dass es nämlich insofern eine ganz andere Tragweite habe, als thatsächlich sämmtliche damalige Staatsbahnen mit einer ganz unbedeutenden Ausnahme davon berührt wurden, so dass im praktischen Effekt das Amendement mit dem Kommissionsvorschlage iden-

tisch war; es kam noch hinzu, dass nicht bloss eine eigentliche Veräusserung, sondern auch eine Verpachtung untersagt werden sollte. Dennoch wurde trotz des Widerspruchs der Regierung das Amendement v. Vincke, dahin lautend: „Jede Verfügung der Staatsregierung über eine der durch dies Gesetz berührten Eisenbahnen durch Veräusserung oder Verpachtung bedarf zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtags", mit grosser Mehrheit angenommen. Das Herrenhaus wich von diesem Beschlusse jedoch, gemäss dem Vorschlage seiner Kommission und in wesentlicher Uebereinstimmung mit einem im Abgeordnetenhause vom Grafen Renard gestellten Amendement, insofern ab, als die Verfügungsbefugniss der Regierung nur hinsichtlich der wirklich neu zu erbauenden Strecken, nicht aber hinsichtlich derjenigen Bahnen, bei denen es sich um verhältnissmässig geringe Meliorationen handelte, beschränkt werden sollte. Schliesslich hat man sich dann dahin geeinigt, dass die Zustimmung zu Verpachtungen gänzlich aufgegeben, die Zustimmung zu Veräusserungen aber nur hinsichtlich derjenigen Bahnen ausdrücklich vorbehalten wurde, die entweder neu gebaut werden sollten, oder mit grössern Meliorationen bedacht waren, nicht aber hinsichtlich der Staatsbahnen überhaupt, sofern nur eine Vermehrung des Betriebsmaterials eintreten sollte. (Gesetz v. 9. März 1867, §. 6).

Danach blieb eine principielle Differenz allerdings bestehen, wie sich namentlich aus der Rede des Minister-Präsidenten im Herrenhause am 4. Februar 1867 ergiebt: „Die Königliche Regierung hält sich nicht für befugt, Eisenbahnen zu veräussern, über deren Erträge gesetzlich oder durch Verpfändung dauernd verfügt ist". Die Königliche Regierung hält sich mithin für befugt, Eisenbahnen zu veräussern, sofern sie nicht durch Specialgesetz beschränkt ist.

b. Der Postvertrag mit Thurn und Taxis.

Durch Vertrag zwischen der Königlich Preussischen Staatsregierung und dem Fürsten von Thurn und Taxis vom 28. Januar 1867 wurde das gesammte Fürstlich Thurn und Taxis'sche Postwesen in sämmtlichen Staaten und Gebieten, in denen sich seither die Posten ganz oder theilweise im Besitze und Genusse des Fürstlichen Hauses befunden hatten, mit allen Rechten und allem Zubehör gegen eine Entschädigung von drei Millionen Thalern vom 1. Juli 1867 an auf den preussischen Staat übertragen.

Es war das kein Vertrag, der unter Art. 48 der Verfassungs-Urkunde fällt, denn der Fürst von Thurn und Taxis war keine fremde Regierung. Eine Genehmigung des Landtags zum Abschlusse dieses Vertrages war also auf Grund des Art. 48 nicht erforderlich. Mit fremden Regierungen musste allerdings in dieser Angelegenheit auch kontrahirt werden. Zum Theil war das sogar bereits geschehen, und zwar in den Friedensverträgen mit Hessen, Meiningen und Reuss; es wird davon demnächst bei der Frage von den Friedensverträgen die Rede sein. Die Zustimmung der übrigen betheiligten Staaten, insbesondere der thüringischen Länder und der Hansestädte zu dem Uebergange der Postverwaltung in ihren Gebieten von Thurn und Taxis auf Preussen sollte nach der dem Landtage überreichten Denkschrift auf dem Wege späterer Verhandlungen gesucht werden. Nach einer sachkundigen Notiz sollen im Juli 1867 derartige Verträge abgeschlossen sein[1]; sie sind jedoch meines Wissens nirgends publicirt, jedenfalls dem Landtage nicht vorgelegt worden; es wird sich alsbald zeigen, ob das nothwendig war.

Zur Rechtsgültigkeit dieses Vertrages bedurfte die Regierung in umfassender Weise der Zustimmung des Landtags.

---

[1]) Fischer in v. Holtzendorffs, Jahrbuch I. 411.

Diese war zunächst erforderlich zur Gewährung der stipulirten Abfindungssumme, und da die Beschaffung derselben nach dem Vorschlage der Staatsregierung durch eine Anleihe erfolgen sollte, so bedurfte es eben schon aus diesem Grunde eines förmlichen Gesetzes, im Gegensatz zu der Bewilligung eines Budgetpostens. Die Zustimmung durfte sich aber nicht auf die Beschaffung der fraglichen Entschädigungssumme durch eine Anleihe beschränken, sondern musste zugleich auf die Ermächtigung der Regierung zur Uebernahme des Thurn und Taxis'schen Postwesen sich beziehen, da diese die wichtigsten Folgen für die preussische Finanzverwaltung involvirte, der Vertrag mithin fast in allen seinen Positionen in die finanziellen Befugnisse des Landtags eingriff. Es war also das Zustandekommen des Vertrages in allen seinen wesentlichen Punkten von der Zustimmung des Landtags abhängig. Demgemäss ist auch gerade bei dieser Gelegenheit in der geschäftlichen Behandlung auf das Deutlichste sowohl bei der Regierung als auch bei dem Landtage die rechtliche Ueberzeugung zu Tage getreten, dass es sich nicht etwa um die Ausführung eines gültig abgeschlossenen Vertrags, sondern um die Genehmigung eines blossen Vertragsentwurfs handle. So hatte der Handelsminister schon beim Einbringen der Vorlage am 29. Januar 1867 sowohl das Gesetz als auch den Vertrag selbst zur verfassungsmässigen Genehmigung übergeben. Und wenn eine beiläufige Aeusserung des Präsidenten des Abgeordnetenhauses in derselben Sitzung, als er von dem Vertrage sprach, der durch den Gesetzentwurf genehmigt werden solle, die Rechtslage nicht völlig traf, so erklärte doch in der Sitzung vom 2. Februar bei der Berathung der Vorlage der Berichterstatter Namens der vereinigten Kommissionen für Finanzen und Zölle und für Handel und Verkehr, dass dieselben sich einstimmig zu dem Antrage vereinigt hätten, dem Hause die Genehmigung des Gesetzentwurfs und des demselben beigefügten Vertrags zu empfehlen, und in dem Schreiben des Präsidenten des Abgeordnetenhauses an

den Präsidenten des Herrenhauses von demselben Tage heisst es, dass das Abgeordnetenhaus beschlossen habe, dem von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurfe, sowie dem demselben beigefügten Vertrage die verfassungsmässige Zustimmung zu ertheilen. Der Bericht der Finanzkommission des Herrenhauses verbreitet sich ausführlich über den Inhalt des Vertrags, und beantragt sowohl Gesetz als Vertrag zu genehmigen; der Präsident des Herrenhauses fasst das Resultat der Abstimmung am 5. Februar dahin zusammen, dass das Gesetz angenommen und dem Vertrage die Zustimmung ertheilt sei. Bei der Publikation erscheint übrigens der Vertrag nach Massgabe von §. 1 des Gesetzes nur als Anlage zum Gesetze, und nicht unter besonderer Nummer.

Jedenfalls bedurfte es nunmehr, nachdem durch §. 1 des Gesetzes vom 16. Eebruar 1867 eine generelle Ermächtigung zur Uebernahme des gesammten Thurn und Taxis'schen Postwesens nach Massgabe des mit Thurn und Taxis abgeschlossenen Vertrags ertheilt war, einer weiteren Mitwirkung des Landtags bei Ausführung der mit den betheiligten Regierungen abgeschlossenen späteren Verträge nicht mehr.

c. Die Verträge mit den Depossedirten des Jahres 1866 und mit der Stadt Frankfurt a. M.

Mit dem vormaligen Kurfürsten von Hessen, dem Herzoge Adolph zu Nassau und dem Könige Georg sind unterm 17., 18. und 29. September 1867 finanzielle Abfindungsverträge geschlossen worden. Dieselben bedurften wiederum zu ihrem Abschlusse der Zustimmung des Landtags auf Grund des Art. 48 um deswillen nicht, weil es sich nicht um Verträge mit fremden Regierungen handelte, der Art. 48 mithin unanwendbar war. Was das weitere Schicksal dieser Verträge betrifft, so kam, wie das Abgeordnetenhaus ausdrücklich anerkannt hat, bei dem kurhessischen Vertrage eine Konkurrenz des Landtags aus dem Grunde nicht in Frage, weil es

sich um die Disposition über Finanzmittel handelte, die der Herrschaft der preussischen Verfassungsgrundsätze damals noch nicht unterworfen waren. Es ist demgemäss von dieser Angelegenheit auch in der preussischen Gesetzsammlung mit keinem Worte die Rede. Bei den beiden andern Verträgen lag die Sache insofern wesentlich anders, als die Regierung versäumt hatte, die in denselben stipulirten Entschädigungssummen während der Diktaturperiode aus den Mitteln der neuen Landestheile, vielmehr vorgezogen hatte, dieselben aus dem durch das Gesetz vom 28. September 1866, „betreffend den ausserordentlichen Geldbedarf der Militär- und Marineververwaltung und die Dotirung des Staatsschatzes“ eröffnetem Kredite zu entnehmen. Indem also die finanzielle Genehmigung des Landtags für die Gültigkeit dieser beiden Verträge erforderlich war, so würde es der Rechtslage wenig entsprochen haben, wenn dieselbe der ursprünglichen Absicht der Regierung gemäss erst bei Gelegenheit der Rechenschaftslegung über jenes Anleihegesetz eingeholt wäre. Sie ist dann der Anregung des Abgeordnetenhauses gemäss ertheilt worden auf Grund einer eigenen Vorlage durch das Gesetz vom 28. Februar 1868, betreffend die Bestreitung der dem Könige Georg und dem Herzog Adolph zu Nassau gewährten Ausgleichungssummen. Der Landtag war dabei vollkommen frei, seine Zustimmung zu gewähren oder zu versagen. Es ist indessen in formeller Beziehung insofern vielleicht nicht ganz korrekt verfahren worden, als eine direkte Genehmigung der Verträge nicht stattgefunden hat, wie denn in dem fraglichen Gesetz bloss auf dieselben verwiesen, und die Zustimmung zu den in §. 4 des mit dem Könige Georg abgeschlossenen Vertrages vorgesehenen besonderen Anordnungen vorbehalten ist, ohne dass die Verträge selbst in der Gesetzsammlung publicirt wären[1]).

---

[1]) Vgl. die Verträge in den Sten.-Ber. d. H. d. Abg. 1867/68. Anl. Bd. I., Nr. 45, 90.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Vertrag, der zwischen dem preussischen Staate und der Stadt Frankfurt a. M. unterm 26. Februar 1869 über die Auseinandersetzung zwischen Staat und Stadt abgeschlossen wurde. Wiederum konnte der Art. 48 der Verfassungsurkunde keine Anwendung finden, einer Zustimmung des Landtags zum Abschlusse des Vertrags bedurfte es insofern nicht. Zum gültigen Abschlusse war aber dessenungeachtet die Zustimmung des Landtags erforderlich. Zunächst desshalb, weil nach Art. 16 des Vertrags die unter den Nummern 1—6 aufgeführten Anleihen der vormaligen freien Stadt Frankfurt, in der Höhe, auf welche die einzelnen Anleihebeträge nach den bereits erfolgten Tilgungen sich damals noch beliefen, als Staatsschulden auf den Staat übernommen wurden, ausserdem die beiden Darlehen, welche das vormalige Rechnei- und Rentenamt im Juli und August 1866 aufgenommen hatte, vom Staate für Rechnung der Staatskasse zurückgezahlt und bis zur Rückzahlung verzinst werden sollten, weil endlich nach Art. 22 zur vergleichsweisen Erledigung der weitern in diesem Vertrage nicht besonders berücksichtigten Ansprüche, welche die Stadtgemeinde Frankfurt a. M. aus Anlass der Sonderung des städtischen und Staats-Vermögens erhoben hatte, der Stadt als Pauschquantum die Summe von zwei Millionen Gulden aus der Staatskasse zugesichert wurde. Der Auseinandersetzungs-Vertrag mit der Stadt Frankfurt greift aber auch ausserdem mehrfach in die Befugnisse des Landtags ein; denn sowenig das kommunale Vermögen der Stadt durch die Eroberung dem Staate heimgefallen war, so war doch das bisherige Eigenthum der freien Stadt gleichzeitig Staats- und Kommunalvermögen gewesen, die Erklärung gewisser Stücke desselben zu einem Kommunalvermögen enthielt daher immer eine Veräusserung von Staatseigenthum; und auch sonst wurden, wie der Inhalt der Art. 18 und 19 beweist, dem Staate alle möglichen finanziellen Leistungen überwiesen. Auch konnte es keinem Zweifel unterliegen, dass die Zustimmung des Landtags nicht an-

ders ertheilt werden könnte, als durch ein förmliches Gesetz, da die Regierung die Erfüllung der von ihr übernommenen Verpflichtungen zum grössten Theil durch Aufnahme einer verzinslichen Staatsanleihe zu bewerkstelligen gedachte. In formeller Beziehung ist gleichfalls allen Erfordernissen genügt. Denn während das Gesetz vom 28. Februar 1868 über die Entschädigungssumme an die Depossedirten sich darauf beschränkt hatte, die Leistung der stipulirten Abfindungssumme auf Grund der abgeschlossenen Verträge zu genehmigen, ohne dass, mit Ausnahme des §. 4 des mit dem Könige Georg abgeschlossenen Vertrags, von dem Inhalte der Verträge weiter die Rede wäre, und ohne dass die Verträge selbst als Anlagen des Ausführungs-Gesetzes zum Abdruck in der Gesetzsammlung gelangt waren, so geht dagegen das hier in Frage kommende Gesetz, betr. die Auseinandersetzung zwischen Staat und Stadt in Frankfurt a. M. vom 5. März 1869, insofern beträchtlich weiter, als dasselbe den Vertrag seinem ganzen Inhalte nach genehmigt (§. 1), auch den Vertrag selbst seinem ganzen Umfange nach als Anlage zum Ausführungs-Gesetze zum Abdrucke bringt.

d. Die Verträge mit den früher Reichsunmittelbaren.

Diese Verträge unterscheiden sich von den frühern dadurch, dass sie nicht bloss einen finanziellen, sondern auch einen publicistischen Inhalt haben, so dass der Staat nicht bloss als Subjekt von Vermögensrechten, sondern auch als Träger von Hoheitsrechten dabei in Betracht kommt. Nun gehört zwar die Begründung öffentlich rechtlicher Verhältnisse durch die Vertragsform als normale Einrichtung nur derjenigen Epoche des Staatslebens an, wo die Unterordnung der staatlichen Elemente unter eine einheitliche oberste Staatsgewalt noch nicht erfolgt war. Denn überall sind Verträge wechselseitige Sanktionen von einander unabhängiger Autoritäten, überall liegt das Wesen des Vertrags darin, dass Rechts-

subjekte gleicher Art durch Willensübereinstimmung sich gegenseitig binden. Je mehr daher eine einheitliche oberste Staatsgewalt zur Ausbildung gekommen ist, um so mehr haben auch die Verträge aufgehört die Bedeutung von Rechtsquellen zu haben, und hat sich das Gesetz als die normale Form staatlicher Willensäusserungen geltend gemacht [1]). Indessen ausnahmsweise kommen doch auch heutzutage noch Fälle vor, wo die publicistischen Rechtsverhältnisse von Unterthanen durch Verträge wie mit unabhängigen Mächten geordnet werden; und zwar besonders dann, wenn diese Unterthanen aus früherer Zeit den Besitz einzelner Landeshoheitsrechte sich bewahrt haben, so dass ihnen eine Art von Unterlandeshoheit zukommt; das ist aber die Stellung der früher Reichsunmittelbaren in Gemässheit der deutschen Bundesakte. Uebrigens zeigt sich die Verschiedenheit des Inhalts solcher Verträge auch darin, dass vielfach die finanziellen und die politischen Abmachungen in gesonderten Vertragsinstrumenten niedergelegt sind; und zwar tritt der Vertragscharakter in voller Schärfe regelmässig nur hinsichtlich der finanziellen Verhältnisse hervor, die in sg. Recessen geregelt sind, während die Feststellung der hoheitlichen Rechte in Koncessionsurkunden erfolgt ist, denen aber meist ein Vertrag zu Grunde liegt, auf den auch ausdrücklich Bezug genommen zu werden pflegt.

Die auf solche Weise in vorverfassungsmässiger Zeit herbeigeführte Ordnung dieser Verhältnisse war dadurch hinfällig geworden, dass die Verfassungs-Urkunde diesen ganzen Rechtszustand beseitigte. Als dann aber das Gesetz vom 10. Juni 1854 die Verfassungsurkunde dahin deklarirte, dass die Be-

---

[1]) v. Gerber, Oeffentliche Rechte. Tübingen 1852. S. 3. 37. 86. v. Gerber, Grundzüge. 2. Aufl. 1869. S. 122 ff. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. 4. Aufl. 1868. Bd. I. S. 14. v. Held, System des Verfassungsrechts Th. I. 1856 S. 51. ff. Haenel, Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.

stimmungen derselben der Wiederherstellung derjenigen Rechte und Vorzüge, welche den mittelbar gewordenen Reichsständen nach der Bundesakte und der sonstigen Bundesgesetzgebung zugesichert sind, nicht entgegenstehn, und dass die Wiederherstellung durch Königliche Verordnung erfolgen solle, so sind durch die demgemäss erlassene Verordnung vom 12. November 1855 wiederum Verhandlungen mit den einzelnen Häusern über den Umfang der ihnen zu gewährenden Rechte und etwaigen Entschädigungen angeordnet worden, die mit vielen dieser Häuser wiederum zum Abschluss specieller Verträge, insbesondere auch zur Zusicherung von Geldabfindungen geführt haben. Indem nun die Regierung auf Grund dieser Verträge die stipulirten Ablösungs-Kapitalien und Entschädigungsrenten ohne Genehmigung des Landtags zahlte, und mit diesen Zahlungen auch dann nicht aufhörte, als das Abgeordnetenhaus die Genehmigung durch Streichung der Summe im Etat für 1867 ausdrücklich versagt hatte, dieselbe vielmehr bei der extraordinären Verwaltung in der betreffenden Jahresrechnung verausgabte, und als Etat-Ueberschreitung verlangte, so kam es darüber zu einem ernsthaften Konflikt, der jedoch durch das aus der Initiative des Abgeordnetenhauses hervorgegangene Gesetz betr. die Ordnung der Rechtsverhältnisse der mittelbar gewordenen Reichsfürsten und Grafen vom 15. März 1869 in seiner praktischen Bedeutung dahin beigelegt wurde, dass der Landtag die bereits versprochenen und gezahlten Entschädigungssummen an die standesherrlichen Häuser genehmigte, wogegen die Regierung ihre Zustimmung dazu gab, dass die durch das Gesetz vom 10. Juni 1854 für zulässig erklärte Wiederherstellung der bundesmässig garantirten Rechte nicht mehr durch Königliche Verordnung, sondern nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen dürfe [1]).

---

[1]) In grösster Ausführlichkeit v. Rönne, Das Staatsrecht der preuss. Monarchie. 3. Aufl. 1870. Bd. I. Abth. 2. S. 266 ff. H. Schulze,

Es sind hier drei verschiedene Fragen zu unterscheiden.

Es fragt sich zunächst, ob die Regierung befugt war, auf Grund des Gesetzes vom 10. Juni 1854 überhaupt Verträge zu schliessen. Das Gesetz selbst hatte allerdings für die Wiederherstellung der fraglichen Rechte nicht die Vertragsform, sondern nur die Form der Königlichen Verordnung vorgeschrieben. Andererseits ergeben aber die damaligen Verhandlungen, insbesondere der Kommissionsbericht der zweiten Kammer in der That, dass man sich die Wiederherstellung durch Verbindung von Verordnung und Vertrag gedacht hatte, wie beide Formen auch bei der Begründung des Rechtszustandes in Konkurrenz zu einander getreten waren. Eine Ermächtigung des Landtags zur Vertragschliessung erscheint aber in diesem Falle allerdings als nothwendig, denn wenn es auch der Krone freisteht, innerhalb der Verordnungssphäre selbständig Verträge abzuschliessen, so bezieht sich doch diese Befugniss bei der heutigen Gestaltung der Staatsverhältnisse nur auf die Regelung des Verkehrs mit andern Staaten, nicht aber auf die Regelung der Beziehungen der Staatsgewalt zu andern mehr oder weniger selbständigen Potenzen desselben Staats. Ausserdem aber handelte es sich in diesem Falle gar nicht um die der Krone verfassungsmässig zustehende, sondern um eine nur durch Delegation des Landtags ertheilte erweiterte Verordnungsgewalt, aus der an sich nur zu folgern

Preussisches Staatsrecht Bd. I. (1872). S. 437 ff. (Twestenscher) Bericht der Kommission über die auf Grund der Verordnung vom 12. November 1855 von der Königl. Staatsregierung mit den ehemals Reichsunmittelbaren abgeschlossenen Verträge vom 16. Januar 1864; in den Sten. Ber. d. H. d. Abg. 1864/65. Anl. Bd. I. (als Anlagen findet sich S. 594—609 ein grosser Theil der abgeschlossenen Recesse, Nebenrecesse und Königlichen Bestätigungen nach den Amtsblättern); ausserdem der Vorbericht der Kommission zur Prüfung des Staatshaushalts-Etats über die Etat-Ueberschreitungen und ausseretatmässigen Ausgaben der Jahre 1866 und 1867 vom 18. Febr. 1869; Sten. Ber. d. H. d. Abg. 1868/69. Anl. Bd. IV.

ist, dass die Krone innerhalb der ihr übertragenen Befugnisse ohne Konkurrenz des Landtags zu Werke geht, die aber nicht so zu verstehn ist, als ob es nun der Krone freistände, statt der einseitigen Regulirung, wie solche die Verordnung enthält, die freie Bewegung staatlichen Handelns in vertragsmässige Schranken zu schlagen.

Die zweite Frage wäre dann die, ob die Regierung bei Abschliessung der fraglichen Verträge materiell die für die Wiederherstellung des Rechtszustandes der früher Reichsunmittelbaren in dem Gesetze vom 10. Juni 1854 gezogenen materiellen Schranken eingehalten hat, und ob sie nicht namentlich insofern darüber hinausgegangen ist, dass den Mediatisirten mehrere nicht in der Bundesakte enthaltene Rechte eingeräumt, und dass ihnen ausserdem nicht bloss frühere Rechte wiedergegeben, sondern auch ganz neue Rechte zugestanden seien. Diese Frage hat zwar insofern noch immer ein grosses praktisches Interesse, als durch das Gesetz vom 15. März 1869 keineswegs über die Kontroverse der Ungültigkeit der von der Regierung abgeschlossenen Verträge entschieden ist; diese Kontroverse ist vielmehr völlig unberührt geblieben; es ist das mehrfach ausdrücklich hervorgehoben und war die Grundlage des ganzen Kompromisses. Indessen lässt sich die Entscheidung nur aus einer ganz genauen Betrachtung des Inhalts der einzelnen Recesse, und einer Vergleichung dieses Inhalts mit der frühern Bundesgesetzgebung — um diesen im Gesetze vom 10. Juni 1854 gebrauchten Ausdruck anzuwenden — entnehmen, und eine derartige Untersuchung würde in diesem Zusammenhange zu weit führen.

Um so wichtiger erscheint dagegen die dritte Frage, in wie fern die Regierung berechtigt war, Geldentschädigungen vertragsmässig zu stipuliren, und wie sich, die Berechtigung der Regierung vorausgesetzt, die Befugnisse des Landtags dazu stellen. Es hat aber wieder nur ein Interesse die beiden Möglichkeiten, die sich hier ergeben, ins Auge zu fassen, ohne auf die Entscheidung der materiellen Streitfrage näher ein-

zugehn. Hatte die Regierung in dem Gesetze vom 10. Juni 1854 keine Autorisation zur Vertragschliessung, so war sie ohne Zweifel verpflichtet, die materielle Genehmigung nicht bloss etwa zur Ausführung, sondern zum rechtsgültigen Abschlusse der Verträge einzuholen, da ihr verfassungsmässig das Recht nicht zusteht, über Bestandtheile des Staatsvermögens einseitig zu disponiren, und der andere Kontrahent aus einem Vertragsabschlusse mit einem nicht legitimirten Vertreter des Fiskus irgend welche Rechte nicht würde haben erwerben können; es war übrigens gleichgültig, ob die Zustimmung des Landtags in der Form eines besondern Gesetzes oder auf dem Wege der Bewilligung eines Budgetpostens ertheilt wäre. Wenn aber die Regierung auf Grund jenes Gesetzes zur Vertragschliessung und insbesondere auch zur Stipulirung von Renten und Ablösungs-Kapitalien autorisirt war, so erscheint sie zwar formell auch dann verpflichtet, diese Ausgabe, wie alle sonstigen Ausgaben auf den Etat zu bringen, während in diesem Falle der Landtag materiell verpflichtet war, die Ausgabe zu bewilligen. Weigerte sich der Landtag, diese seine Verpflichtung zu erfüllen, so beging derselbe eine Rechtsverletzung; der Regierung aber standen dann, wie immer in solchen Fällen, zwei Wege offen. Sie konnte entweder warten, bis sie durch ein verurtheilendes richterliches Erkenntniss in eine Zwangslage gesetzt war, oder sie konnte, wenn sie ihres Unterliegens im Prozesse zum Voraus gewiss war, die Zahlung trotz der Ablehnung Seitens des Landtags leisten, und sie als Etatüberschreitung oder bei der Rechnungslegung später justificiren. Da die Decharge aber vom Landtage abhängt, so ist es zweckmässiger, jenen ersten Weg in solchen Fällen einzuschlagen. In keinem der vorausgesetzten Fälle endlich tritt wiederum ein Unterschied von Abschluss und Ausführung hervor, so dass der erstere von der Regierung einseitig, die letztere nur in Konkurrenz des Landtags hätte geschehn können.

2. DAS DEUTSCHE REICH.

a. Der Ankauf des Marineministeriums.

Durch den am 9. Mai 1867 vorgelegten Nachtrags-Etat für das Jahr 1870 wurden vom Reichstage die Mittel zum Ankauf eines Dienstgebäudes für das Marineministerium erbeten, unter dem in den Motiven gemachten Zugeständnisse, dass der Kauf hinsichtlich eines näher bezeichneten Hauses, da der Eigenthümer nur auf wenige Tage an seine Forderung habe gebunden sein wollen, bereits abgeschlossen sei, und unter dem aus den Thatsachen sich ergebenden erschwerenden Umstande, dass der Kauf zu einer Zeit geschehen war, wo der Reichstag beisammen war, wenn dieser auch wegen des gleichzeitigen Tagens des Zollparlaments keine regelmässigen Sitzungen gehalten hatte. Die geforderte Summe wurde damals am 19. und 21. Mai 1870 abgelehnt, und erst auf Grund eines Nachtrags-Etats pro 1871 unterm 17. Mai 1871 genehmigt.

Es wurde damals von allen Seiten, insbesondere auch von den Bundesregierungen vollständig anerkannt, dass durchaus inkorrekt verfahren, und dass der Reichstag zu seiner Ablehnung in vollem Masse berechtigt gewesen sei. Die Bundesregierung habe eben nicht das Recht, solche Verträge pure abzuschliessen, sondern nur unter Vorbehalt der Genehmigung von Bundesrath und Reichstag, wie auch der Magistrat von Berlin derartige Verträge nur abschliesse unter Vorbehalt der Genehmigung der Stadtverordnetenversammlung. Ein den Norddeutschen Bund verpflichtendes Rechtsgeschäft liege also nicht vor, von einem Regresse könne mithin gar nicht die Rede sein; wenn der Reichstag die Position absetze, so seien nur Diejenigen, die das Geschäft gemacht hätten, finanziell obligirt, es könne daraus keine finanzielle Last für den Bund erwachsen. Am wenigsten befand sich ein Jahr später das

deutsche Reich einer vollendeten Thatsache gegenüber, da dasselbe als eigentlicher Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes nicht betrachtet werden kann. Es wurde auch Seitens der Reichsregierung scharf hervorgehoben, dass es sich keineswegs um eine nachträgliche Genehmigung handele, es werde lediglich der Antrag gestellt, der Reichstag möge genehmigen, dass das fragliche Gebäude für Rechnung des Reiches erworben werde durch Uebernahme des Kaufpreises auf die Kassen desselben; der Reichstag habe dabei die volle freie Entschliessung, entweder Ja zu sagen, und damit das zu thun, was die Bundesregierungen als im Interesse der Verwaltung liegend anerkennten, oder Nein zu sagen, und hierdurch herbeizuführen, dass der Kauf weder auf Rechnung des Norddeutschen Bundes noch des Deutschen Reiches erfolge, sondern vollständige res integra wiederhergestellt werde.

Wenn nun aber der frühere Norddeutsche Bund in Folge der Beschlüsse des Reichstags vom 19. und 21. Mai 1870 ganz ex nexu war, so erscheint es auffallend, dass aus der Bundeskasse die Zahlung, wenn auch nur vorschussweise geleistet war, denn es hat Niemand das Recht, aus der Bundeskasse Vorschüsse zum Ankaufe von Häusern zu entnehmen; was übrigens die Regierung insofern wieder anerkannt hat, als sie die vorschussweise Zahlung nicht unter den Ausgaben des Jahres in Rechnung gestellt hat. Ferner, wenn der Norddeutsche Bund das Haus nicht gekauft hatte, so war er auch nicht derjenige, der dasselbe wieder zu verkaufen hatte; der Wiederverkauf war vielmehr lediglich Sache derjenigen Beamten, die mit dem Eigenthümer kontrahirt hatten; wenn also im Reichstage im Jahre 1871 erklärt wurde, der Rückverkauf sei daran gescheitert, dass der frühere Eigenthümer beansprucht habe, einen grossen Theil des Geldes als Hypothek auf einige Jahre stehen zu lassen, die Bundeskasse aber nicht in der Lage gewesen sei, Hypotheken auf längere Jahre zu geben, so ist das an sich ganz richtig, es könnte jedoch von Neuem den Anschein gewinnen, als ob die Bundeskasse

als solche engagirt gewesen sei. Schliesslich müsste man noch sagen, dass, sofern der Vertrag nicht etwa zwischen dem Eigenthümer und einem Privatmann, sondern zwischen dem Eigenthümer und dem Norddeutschen Bunde abgeschlossen gewesen sein sollte, worüber sich aus den Reichstags-Verhandlungen Nichts ergiebt, ein in jeder Beziehung nichtiger Vertrag vorliegen würde.

b. Der Verkauf von Eisenbahnen, Festungsgrundstücken und sonstigem Reichseigenthum.

Als es sich bei Gelegenheit des Gesetzes, betreffend den ausserordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen vom 15. Juni 1872 zum ersten Male darum handelte, Mittel zur Herstellung neuer Reichseisenbahnen zu bewilligen, ist Seitens des Berichterstatters in der Sitzung vom 15. Juni 1872, mit ausdrücklicher Bezugnahme auf den in Preussen stattgefundenen Vorgang hinsichtlich der Köln-Mindener Bahn, die Aufmerksamkeit auch auf die Frage gelenkt worden, ob die Reichsregierung eine Substanzdisposition ohne Genehmigung des Reichstags vorzunehmen befugt sei. In Folge einer durchaus konkludenten und verpflichtenden Erklärung des Bundeskommissars, dahin lautend: „Das finanzpolitische Bedenken wird dadurch seine Erledigung finden, dass die verbündeten Regierungen es allerdings als selbstverständlich betrachten, dass Eisenbahnen, die aus Reichsmitteln erbaut werden, nicht ohne Zustimmung des Reichstags veräussert werden dürfen,“ hat man von der Einrückung einer besonderen Veräusserungsklausel um so mehr Abstand genommen, als der Satz an sich ziemlich selbstverständlich ist, und aus dem Vorhandensein eines solchen leicht der Schluss gezogen werden könnte, als ob auf anderen Gebieten der Reichsregierung Dispositionsbefugnisse zuständen.

Als nun aber kurz nachher bei Gelegenheit des Gesetzes betreffend die französische Kriegskosten-Entschädigung vom 8. Juli 1872 während der zweiten Berathung am 13. Juni 1872 die Frage zur Sprache kam, wie weit die Regierung sich berechtigt halte, eine Veräusserung der nach Wiederherstellung und Vervollständigung der Elsass-Lothringischen Festungen in Besitz der Militärverwaltung verbliebenen, in Gemässheit dieses Gesetzes erworbenen Festungsgrundstücke einseitig vorzunehmen, da ist nicht nur Seitens der Reichsregierung die Anwendung der in Bezug auf Eisenbahnen abgegebenen Erklärung auf die Veräusserung „von ein Paar Aren oder so und so viel Centiaren, die demnächst bei der Fortifikation von Metz und Strassburg entbehrlich werden könnten", auf das Entschiedenste bestritten worden, sondern es ist auch bei dieser Gelegenheit die ganze Frage nach der Vertretungsbefugniss der Regierung im vollsten Umfange von Neuem erörtert worden. Bei dieser Diskussion hat die Reichsregierung sogar in der Kommission sich darauf berufen, dass doch be Gesellschaften aller Art der Vorstand nach Aussen hin die Gesellschaft rechtsgültig verpflichten könne, wenn er auch nach Innen den Gesellschaftsorganen verantwortlich bleibe, dass das bei den Kommunen gerade ebenso sei, und dass man die grosse Reichsregierung nicht anders stellen könne, als diese Vorsteher von Kommunen und sonstigen Gesellschaften. Und gegenüber solchen juristisch wie thatsächlich gleich unrichtigen Aeusserungen hat der Referent sich darauf beschränkt, nach Allem, was dieserhalb in Preussen verhandelt ist, die Frage als eine im konstitutionellen Staatsrechte bisher ungelöste zu bezeichnen, und hat sogar ein anderes hannoversches Mitglied die Regelung dieser Frage durch ein besonderes Gesetz für nothwendig erklärt. Es ist ganz unwiderleglich, wenn dem gegenüber Abgeordnete deutscher Mittelstaaten unter Verlesung der Bestimmungen insbesondere der sächsischen Verfassungsurkunde eine derartige Ansicht als „hohnsprechend den seither angenommenen konstitutionellen Grundsätzen gegen-

über" bezeichnet haben, mit der Aufforderung an die Bevollmächtigten der Mittel- und Kleinstaaten im Bundesrathe, derartigen Doktrinen mit Rücksicht auf die Landesverfassungen nicht zuzustimmen [1]).

Bei der Abstimmung am Schlusse der zweiten Berathung wurde indessen der korrekte Standpunkt durch Annahme des Kommissionsvorschlags mit den Zusatz-Amendements der Abgeordneten Lasker und von Hoverbeck vollständig gewahrt. Der beschlossene Zusatz lautete demgemäss:

„Die Einnahmen aus der Veräusserung der entbehrlich werdenden Festungsgrundstücke dürfen nur unter Genehmigung des Reichstags und des Bundesraths verausgabt werden und sind nach Massgabe des Art. 70 der Verfassung als verfügbare Bestände in den nächsten Reichshaushalt aufzunehmen. — Eine Veräusserung der nach der Wiederherstellung und Vervollständigung der Festungen im Besitz der Militärverwaltung verbliebenen oder aus Reichsmitteln in Gemässheit dieses Gesetzes erworbenen Grundstücke, insoweit nicht dazu im Voraus eine specielle oder generelle Ermächtigung im Reichs-Haushaltsetat ertheilt worden ist, bedarf zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags."

Die Reichsregierung konnte dagegen praktische Bedenken kaum haben, da ja auf eine specielle und generelle Ermäch-

---

[1]) Vgl. Zachariae, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart; Register s. v. Veräusserung von Staatsgut; z. B. Sächs. Verf-Urk. vom 4. Sept. 1831. § 18: „Das Staatsgut ist stets in seinen wesentlichen Bestandtheilen zu erhalten, und kann daher ohne Einwilligung der Stände weder durch Veräusserungen vermindert, noch mit Schulden oder andern Lasten beschwert werden. Unter dem Veräusserungsverbote sind jedoch diejenigen Veränderungen nicht begriffen, welche bei einzelnen Parcellen zur Beförderung der Landeskultur, oder zur Entfernung wahrgenommener Nachtheile, durch Verkauf, Austausch oder Ablösung, sowie in Folge eines gerichtlichen Urtheils, oder zur Berichtigung zweifelhafter Grenzen, nöthig oder gut befunden werden sollten."

gung im Etat besonders hingewiesen war, und ausserdem die Nothwendigkeit eines Zusammenwirkens von Reichstag und Reichsregierung so dringend ist, dass alle Rechtsgeschäfte, in denen nicht eine absichtliche Beeinträchtigung der finanziellen Befugnisse des Reichstags wahrnehmbar ist, unter allen Umständen auch die nachträgliche Zustimmung finden werden.

Dennoch gelangte bei der dritten Berathung das Amendement v. Patow zur Annahme, wonach nun der Art. IV des Gesetzes vom 8. Juli 1872 gegenwärtig folgendermassen lautet:

„Die Einnahmen aus der Veräusserung der entbehrlich werdenden Festungsgrundstücke, oder solcher Grundstücke, welche nach der Wiederherstellung und Vervollständigung der Festungen im Besitze der Militärverwaltung verbleiben, oder welche aus Reichsmitteln in Gemässheit dieses Gesetzes erworben werden, dürfen nur unter Genehmigung des Bundesraths und Reichstags verausgabt werden, und sind, sofern diese Genehmigung nicht anderweitig erfolgt ist, in dem nächsten Reichshaushalts-Etat in die zur Deckung der gemeinschaftlichen Ausgaben bestimmten Einnahmen einzustellen."

Von den beiden in Betracht kommenden Fragen, nach der Dispositionsbefugniss der Regierung über die Einnahmen aus Verkäufen, und nach der Verkaufsbefugniss selbst war also jedenfalls nur die erstere zu einer klaren Entscheidung gebracht. Es ist der Reichsregierung ausdrücklich das Recht abgesprochen, über die aus Verkäufen aufgekommenen Summen einseitig zu verfügen; die Regierung hat demgemäss kein eigentliches Interesse mehr einseitige Finanzoperationen vorzunehmen, und für den praktischen Erfolg mag diese Beschränkung der Reichsregierung allenfalls genügen. Die Frage aber, ob die Regierung an sich das Recht habe, Verkäufe in Bezug auf entbehrlich gewordenes Festungsterrain vorzunehmen, oder ob der Reichstag beim gültigen Verkaufsabschlusse mitzusprechen habe, ist mindestens ungelöst geblieben, wenn man nicht annehmen will, dass sie durch die Differenz der

Beschlüsse zweiter und dritter Berathung zu Ungunsten des Reichstags entschieden sei.

Das gleiche Princip ist übrigens auch zur Anwendung gekommen in dem Gesetze betreffend die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung von deutschen Festungen vom 30. Mai 1873 Art. IV Abs. 1. und Art. VII, sowie in dem Gesetze über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 §§. 10. 11.

c. Der Pachtvertrag zwischen der General-Direktion der Eisenbahnen für Elsass-Lothringen und der Société anonyme des chemins de fer de la Lorraine.

Ausser den der französischen Ostbahngesellschaft gehörigen Eisenbahnen, die durch den Friedensvertrag auf das Reich übergegangen waren, befanden sich im neuen Reichslande auch noch mehrere, zum Theil unfertige Strecken, insbesondere die Linien Saarburg-Saargemünd und Courcelles-Bolchen im Besitz der bezeichneten Lothringischen Gesellschaft. Die mit dieser Gesellschaft geführten Verhandlungen hatten zum Abschlusse eines Vertrages geführt, wonach der Betrieb auf den genannten Strecken vorläufig nur pachtweise auf die deutsche Regierung übertragen wurde, und zwar unter der Bedingung, dass die Ausrüstung der Bahn mit Betriebsmitteln dem Pächter zur Last fallen solle, wesentlich desshalb um von vornherein eine Uebereinstimmung des Materials dieser Bahnen mit den übrigen Elsass-Lothringer Bahnnetzen herbeizuführen; der Vertrag hatte auch offen gelassen, dass der Pächter zu jeder Zeit nach einem im Voraus normirten Betrage das Eigenthum an den erpachteten Strecken zu erwerben das Recht haben solle. In dem Gesetzentwurfe betreffend den ausserordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen wurde nun unter Nr. II eine Summe für die Ausrüstung dieser Bahnen mit Betriebsmitteln, sowie für

die Ausstattung der Stationen mit Mobilien und Unterhaltungsgeräthschaften erfordert. Der Bundeskommissar bemerkte dabei ausdrücklich, dass der Vertrag Seitens der Reichsregierung noch nicht ratificirt sei, weil man hätte abwarten müssen, ob die Mittel zu der im Vertrage stipulirten Ausrüstung bewilligt würden; der Reichstag habe also in soweit noch völlig freie Hand. In der That handelte es sich um eine Belastung des Reichs, die Regierung war daher nicht berechtigt, ohne Zustimmung des Reichstags das Reich als solches zu verpflichten. Der wesentliche Inhalt des Vertrags war in den Motiven der Gesetzvorlage enthalten, der Vertrag selbst in seinem Wortlaute war aber nicht vorgelegt; auf Antrag des Berichterstatters gelangte derselbe jedoch auf dem Büreau des Hauses zur Einsicht. Es stellte sich nunmehr heraus, dass ein näheres Eingehn auf den Inhalt desselben allerdings nothwendig war, denn es blieb auch nach Einsicht des Vertrages selbst eine Dunkelheit hinsichtlich der Dauer desselben bestehn. Diese sollte nämlich nach Art. 9 des Vertrages nach derjenigen Zeit sich bestimmen, welche für den Heimfall der Bahnen an die Departements in den durch einen andern Artikel bezeichneten Verträgen, die ihrerseits dem Vertrage nicht beigefügt, aber im Bulletin des lois abgedruckt waren, festgesetzt war. Erst nachdem man auf diese Weise die Dauer des Pachtverhältnisses übersah, war es möglich über die zur Herbeiführung desselben nöthigen Geldmittel zu beschliessen. Eine formelle Zustimmung zu dem Vertrage selbst hat nicht stattgefunden, dieser ist weder in den Reichstags-Verhandlungen, noch im Reichsgesetzblatte abgedruckt worden. Und das war in der That nicht nothwendig; denn eine formelle Zustimmung zu dem Vertrags-Abschlusse selbst wird verfassungsmässig nur bei den eigentlichen Staatsverträgen, bei denjenigen, die der Kaiser im Namen des Reichs mit fremden Regierungen abschliesst, gefordert. Die Zustimmung zu anderweiten Verträgen kann eben auf jede Weise, aus der diese Zustimmung

materiell sich ergiebt, sei es durch ein Gesetz, wie in diesem Falle, sei es durch den Etat erfolgen.

Das aber ist zweifellos, dass der Reichstag bei Gelegenheit jenes Gesetzes den fraglichen Pachtvertrag nur insoweit genehmigt hat, als er unter die Nr. II wirklich fällt, dass also der Reichstag keineswegs verpflichtet erscheint, demnächst auch diejenigen Geldmittel zu bewilligen, die erforderlich sein würden, um das Eigenthum der Bahnen zu erwerben, denn der Vertrag als solcher ist eben nicht genehmigt.

Es ergiebt sich dann also das Resultat, dass es zwar an einer Generaltheorie über die Vertretungsbefugniss der Organe juristischer Personen nach Aussen hin fehlt, dass aber im Allgemeinen und namentlich bei den juristischen Personen öffentlich rechtlichen Charakters die durch die innere Organisation bedingten Einschränkungen sich auch nach Aussen geltend machen, und den Dritten also nöthigen den Legitimationspunkt zu prüfen; dass endlich die abweichenden Grundsätze des Aktienrechts eine Analogie für die angebliche Theorie des Völkerrechts auch insofern nicht bieten, als sie viel weitergehend sind, und keineswegs dahin führen, dass die von dem inkompetenten Organe abgeschlossenen Verträge trotz ihrer Gültigkeit doch nachträglich nach ihrer Ausführung illusorisch gemacht werden.

Zweites Kapitel.

Die Autoritäten des Völkerrechts.

Es fragt sich indessen, ob man nicht annehmen muss, dass die privatrechtliche Analogie für das Völkerrecht unanwendbar sei, und dass sich aus Gründen, die in der innern Natur des Völkerverkehrs liegen, eine abweichende Regel gebildet habe.

Die Antwort darauf möge aus den Schriften der hervorragendsten Völkerrechtslehrer unmittelbar entnommen werden.

Auf dem Standpunkte seines jus belli ac pacis behandelt Hugo Grotius die Frage des Vertragsabschlusses nur mit Rücksicht auf die Friedensverträge. Der Abschluss von Friedensverträgen aber ist ihm generell ein Attribut der höchsten Staatsgewalt (summa potestas), also nach den verschiedenen Verfassungsformen ein Attribut des Königs in wahren Monarchien, sofern nicht vor Einrichtung der königlichen Gewalt durch das Staatsgrundgesetz diese Befugniss in Bezug auf gewisse Gegenstände eingeschränkt sei, ein Attribut der Mehrheit des Raths in Aristokratien, und der Mehrheit der stimmberechtigten Bürger in Demokratien. [1])

In ganz demselben Sinne behandelt Wolff die Frage, sowohl in Bezug auf Friedensverträge, wie in Bezug auf Staatsverträge überhaupt. Mit ziemlicher Weitläufigkeit führt er

---

[1]) **Hugo Grotius, de jure belli ac pacis libri tres. Lib. III Cap. 20. n. 2—5. Damit stimmt auch Pufendorf, de jure naturae et gentium. Lib. VII c. 4. § 5. u. Lib. VII c. 9. § 13. völlig überein.**

an beiden Stellen aus, dass Verträge unter allen Umständen von der souveränen Staatsgewalt (summa potestas) geschlossen würden, dass aber die Souveränetät in der Demokratie dem Volke, in der Aristokratie den Optimaten, in der Monarchie dem Monarchen, in der beschränkten Monarchie (regnum im Gegensatze zu monarchia) dem Monarchen mit Einschränkung gebühre, und dass daher Staatsverträge in der Demokratie vom Volke, in der Aristokratie von den Optimaten, in der Monarchie vom Monarchen, in der beschränkten Monarchie aber nach Inhalt des Staatsgrundgesetzes entweder vom Könige allein, oder mit Zustimmung sei es des Volkes, sei es gewisser anderer Faktoren abzuschliessen seien. „Mixtarum rerum publicarum formae", heisst es, „continentur legibus fundamentalibus, ac ideo ex his patet, cuinam jus foedera pangendi competat, aut si in regem vel optimates translatum certa lege, quomodo rex vel optimates jus istud exercere debeant". In Bezug auf Friedensschlüsse heisst es dann nochmals ausdrücklich: „Lege autem fundamentali introduci potest, ut ne sine consensu procerum pax fieri queat" [1]).

Mit Wolff stimmt Vattel ziemlich wörtlich überein. Die Hauptstelle lautet: „Les traités publics ne peuvent se faire, que par les puissances supérieures, par les souverains, qui contractent au nom de l'état. Le souverain, qui possède l'empire plein et absolu est sans doute en droit de traiter au nom de l'état, qu'il représente, et ses engagements lient toute la nation. Mais tous les conducteurs des peuples n'ont pas le pouvoir de faire seuls des traités publics; quelques-uns sont astreints à prendre l'avis du sénat ou des représentants de la nation. C'est dans les lois fondamentales de chaque état, qu'il faut voir, qu'elle est la puissance capable de contracter validement au nom de l'état. — Un traité est valide,

---

[1]) Wolff, Jus Gentium. Halae 1749. Cap. IV §. 370. Cap. VIII §. 977 ff. Ueber Friedensverträge ausserdem noch kurz Jus naturae Pars VIII S. 717 f.

s'il n'y a point de vice dans la manière en laquelle il a été conclu; et pour cela on ne peut exiger autre chose, qu'un pouvoir suffisant dans les parties contractantes, et leur consentement mutuel, suffisament declaré"[1]).

Aber auch diejenigen Völkerrechtslehrer, welche weniger aus allgemeinen Grundbegriffen heraus deduciren, sondern sich eng an die thatsächliche Uebung halten, stehen genau auf demselben Standpunkte.

J. J. Moser äussert sich zwar kurz, aber dennoch mit genügender Deutlichkeit, wenn er sagt: „Ehe die Sache angegriffen oder zum Schluss gebracht werden kann, müssen diejenigen darein bewilligen, welche an dergleichen Regierungsgeschäften Antheil haben. Dahin gehören im deutschen Reiche, sodann in Schweden und Polen die Reichsstände. Ebenso darf auch ein Tractat nicht weiter gehen, als es jeder Staatsverfassung gemäss ist."[2])

Mit grösster principieller Bestimmtheit spricht sich Georg Friedrich v. Martens aus: „Jl faut, que celui qui signe un traité au nom de l'état ait été suffisament autorisé par celui-ci de contracter ainsi, qu'il l'a fait. C'est à la constitution positive de chaque état a déterminer, jusqu'à quel point le monarque dans les monarchies ou tel conseil dans les républiques pourra seul obliger la nation par les traités, qu'il signe ou qu'il autorise des subalternes à signer. — Ce que promet le chef ou le subalterne au delà des bornes de l'autorité, qui lui est confiée, n'est qu'une simple sponsion, qu'un consentement subséquent, soit exprès, soit tacite de la nation rend seul obligatoire pour elle"[3]).

---

[1]) Vattel, Le droit des gens. Liv. II. Chap. 12. §. 152 ff. Liv. IV. Chap. 2. §. 10.

[2]) J. J. Moser, Versuch des neuesten europäischen Völkerrechts in Friedens- und Kriegszeiten, Th. VIII Buch 15. Cap. 3. §. 2. 3. Es ist das die einzige Stelle seiner völkerrechtlichen Schriften, in der er sich über diese Frage auslässt; insbesondere enthalten die „Grundzüge," und die „Beiträge" Nichts auf dieselbe Bezügliches.

[3]) G. F. de Martens, Précis du droit des gens moderne de l'Eu-

Auf demselben Standpunkte steht Klüber: „Rechtsgültig werden Völkerverträge geschlossen von dem Stellvertreter des Staats gegen Auswärtige, welches in der Regel das regierende Subject ist, und nur auf eine der Staatsgrundverfassung angemessene Weise; die Grundverfassung des Staats kann erfordern Mitwirkung, Vollmacht oder Genehmigung des Reichstags, des Senats, der Volksversammlung oder der Nationalrepräsentanten."[1])

Ebenso Heffter: „Die zweite wesentliche Voraussetzung zu einem gültigen Vertrage ist Dispositionsfähigkeit der Kontrahenten. Diese haben für eigentliche Staatsverträge die machtvollkommenen actuellen Repräsentanten der kontrahirenden Staatsgewalten, soweit deren Befugnisse in auswärtigen Beziehungen nicht durch ein Abhängigkeitsverhältniss zu andern Staaten oder durch die dermalige ausser Streit befindliche Verfassung des Staats beschränkt werden." Heffter bemerkt dabei, dass zwar die Präsumtion für die Unbeschränktheit des Souveräns sei, dass diese Präsumtion jedoch die Verfassung nicht zum Opfer bringen könne"[2]).

Ferner Oppenheim: „Ist ein Vertrag gültig, bei dessen Abschluss eine Regierung ihre konstitutionellen Befugnisse überschritt? Als Regel muss angenommen werden, dass solche Mängel die Gültigkeit des Vertrags aufheben, oder wenigstens verschieben, bis sie gehoben sind. So gut wie die Vollmacht der unterhandelnden Personen, müssen diploma-

---

rope, fondé sur les traités et l'usage. 3me édit. Gottingue 1821 S. 95. Damit ganz übereinstimmend Ch. de Martens, Le guide diplomatique II, 127. Ebenso Schmelzing, Systematischer Grundriss des praktischen europäischen Völkerrechts Th. II 1819 S. 295. und Pölitz, Praktisches Europäisches Völkerrecht (Bd. V der Staatswissenschaften). 2. Aufl. 1828. S. 162.

[1]) Joh. Ludwig Klüber, Europ. Völkerrecht. 2. Aufl. 1851. S. 161.

[2]) Heffter, Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart. 5. Ausg. 1867. S. 161 ff.

tische Behörden auch die staatsrechtlichen Befugnisse der die Unterhändler bevollmächtigenden Gewalten prüfen"[1]).

Dieselbe Ansicht vertritt aber auch Bluntschli. Er behauptet in Uebereinstimmung mit den übrigen völkerrechtlichen Autoritäten, dass das Staatsrecht bestimme, wer die Staatspersönlichkeit nach Aussen darzustellen berechtigt und verpflichtet sei, und unter welchen Bedingungen und Beschränkungen, während das Völkerrecht den Staat zu nehmen habe wie er ist; er lehrt ferner, dass wenn ein Staat in der Ausübung des Vertragsrechts verfassungsmässig beschränkt erscheint, eine solche Beschränkung auch im Verkehr der Staaten zu beachten sei; und dass Verträge, welche im Widerspruch mit diesen Schranken abgeschlossen würden, keine Verbindlichkeit besässen; auch dass diejenigen Personen, welche einen Vertrag im Namen des Staats abschlössen, zur Vertretung des Staats ermächtigt sein müssten. Und es steht damit keineswegs in Widerspruch, wenn an einer andern Stelle gesagt wird: „Staatenverträge, deren Inhalt das bestehende Verfassungs- und Gesetzesrecht eines Staates ausser Wirksamkeit setzt oder abändert, sind, wenn sie von der repräsentativen Staatsautorität abgeschlossen worden sind, nicht von Anfang an als völkerrechtlich ungültig zu betrachten, aber sie sind unter Umständen nicht vollziehbar und insofern wird ihre Wirkung gehemmt." Denn es wird hier eben vorausgesetzt, dass die Executive das verfassungsmässig berechtigte Organ des Vertragsabschlusses in einer konstitutionellen Monarchie wirklich sei, und es wird sogar noch ausdrücklich hervorgehoben, dass wenn die nach der Staatsverfassung nothwendige Zustimmung der übrigen Organe der Staatsgewalt fehle, von einer Gültigkeit des so abgeschlossenen Vertrages überhaupt nicht die Rede sein könne. Dass dies die Meinung Bluntschlis in der That sei, ergiebt sich noch insbesondere aus der Anwendung, die er von diesen Sätzen

[1]) Oppenheim, System des Völkerrechts. 2. Ausg. 1867. S. 181.

in Bezug auf die Friedensverträge macht. Das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten entscheidet darüber, wer und unter welchen Bedingungen er berechtigt sei, Frieden gültig abzuschliessen. Das Völkerrecht vermuthet, dass der jeweilige Träger der obersten Staatsgewalt kraft seiner Repräsentationsbefugniss dazu berechtigt sei. Wenn derselbe aber nach dem in anerkannter Wirksamkeit stehenden Staatsrecht seines Landes der Zustimmung der Volksvertretung oder eines andern politischen Körpers bedarf, um wirksamen Frieden zu schliessen, so ist diese Beschränkung auch völkerrechtlich zu beachten, und die Rechtsgültigkeit wie die Ausführbarkeit des Friedensschlusses so lange in Frage gestellt, als nicht die nothwendige Zustimmung hinzutritt[1]).

Damit stimmt auch Wheaton überein:

„La constitution ou loi fondamentale de tout état particulier doit déterminer en qui repose le pouvoir de négocier et de contracter des traités avec les puissances étrangères. Dans les monarchies absolues et même constitutionnelles, ce pouvoir est ordinairement attribué au souverain régnant. Dans les républiques le chef de l'état, le sénat ou le conseil exécutif est investi de l'exercice de ce pouvoir souverain. — La constitution civile de chaque état particulier détermine en qui réside le pouvoir de ratifier les traités negociés et conclus avec les puissances étrangères, et de les rendre ainsi obligatoires pour la nation. Dans les monarchies absolues, c'est la prérogative du souverain lui-même de confirmer l'acte de son plénipotentiaire par sa sanction definitive. Dans certaines monarchies limitées ou constitutionnelles, le consentement du pouvoir législatif de la nation est dans quelques circonstances exigé pour ce cas. Dans quelques républiques, comme dans celle des Etats-Unis d'Amérique, l'avis et le consentement du sénat sont essentiels pour rendre le chef exécutif

---

[1]) Bluntschli, Des moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. 2. Aufl. 1872. S. 113. 233 f. 238. 239.

de l'état apte à engager la foi nationale dans cette forme. Dans tous ces cas c'est consequemment une condition implicite en negotiant avec des puissances étrangères, que les traités conclus par le gouvernement exécutif seront soumis à la ratification de la manière prescrite par les lois fondamentales de l'état. Celui qui contract avec un autre, dit Ulpien, connaît ou doit connaître sa condition. Qui cum alio contrahit vel est vel debet esse non ignarus condicionis ejus. (l. 19. D. de R. J.)"

Mit diesen Erörterungen steht es auch keineswegs im Widerspruch, wenn weiter gesagt wird: „Le traité ainsi ratifié est obligatoire pour les états contractants, indépendemment des mésures auxiliaires législatives, qui peuvent être nécessaires de la part de chacun d'eux pour lui donner un effet complet. De sorte que, quand une pareille législation devient nécessaire en consequence de quelque limite au pouvoir de traiter exprimée dans les lois fondamentales de l'état, ou résultant nécessairement de la distribution des pouvoirs constitutionnels, le traité doit être alors considéré comme imparfait dans son effet obligatoire, jusqu'à ce que le consentement de la nation soit donné dans les formes requises par la constitution civile"[1]).

Mit noch grösserer Bestimmtheit spricht sich in diesem Sinne der neueste völkerrechtliche Schriftsteller aus, der sich ebenso wie Wheaton auf die praktische Kenntniss der einschlagenden Verhältnisse stützt. Das Zeugniss des nordamerikanischen Gesandten wird noch überboten durch die Ausführungen des spanischen Ministers. In der nunmehr in französischer Bearbeitung vorliegenden, durch strenge Festhaltung

---

[1]) Wheaton, Elements du droit international 4me édit. Leipzig 1864. I, 227. 239 f. Dieselben Grundsätze werden speciell auf Friedensverträge angewendet II, 205 ff. Wheaton-Lawrence, Elements (1863) p. 441. 455. 882 ff. Die französische Bearbeitung des Commentars von Wheaton-Lawrence reicht noch nicht so weit.

an den positiven Satzungen ausgezeichneten Darstellung des Völkerrechts, äussert sich Calvo über diese Frage in folgender Weise.

„Pour constater en qui réside le pouvoir de conclure des traités, il faut recourir à la constitution fondamentale des états; car ce droit étant un attribut essentiel de la souveraineté nationale, l'exercice n'en peut être régi que par le droit public interne de chaque pays. Dans les monarchies, l'exercice en est concentré entre les mains du souverain, sauf des restrictions plus ou moins grandes; dans les républiques il appartient au chef du pouvoir exécutif, assisté de ses ministres ou d'un des grands corps de l'état". —

„Un traité dûment ratifié est-il définitivement obligatoire pour les parties contractantes ou réclame-t-il un dernier complément avant d'entrer en vigueur? Cette question ne peut recevoir une solution générale, uniforme, parce qu'elle rentre dans le domaine du droit public interne des états, lequel varie à l'infini d'un pays à l'autre. Dans certaines contrées, par exemple dans les monarchies absolues, le droit de négocier, de conclure et de ratifier toute espèce de traités appartient directement et sans réserve aucune au souverain; pour ces traités-là il est évident que l'échange des ratifications les rend parfaits et en entraîne forcément la mise à exécution immediate: c'est ce qui a lieu notamment en Russie, en Turquie, et dans toutes les régions de l'extrême Orient. D'autres pays, comme nous l'avons déjà fait remarquer plus loin, confèrent bien le droit de ratification à l'autorité, qu'elles investissent du pouvoir exécutif; mais elles entourent l'exercice de ce droit de certaines réserves, ou y attachent des conditions qui font que l'échange des ratifications n'entraîne plus de plano tous ses effets pratiques, et que l'exécution du traité peut être suspendue, quand elle n'est pas rendue absolument impossible. On peut donc établir en principe à l'égard de ces pays qu'un traité, quoique ratifié, n'est parfait et ne devient absolument, définitivement obligatoire que lorsqu'il a

traversé sa dernière phase, c'est à dire celle de la sanction légale qu'impose à tous les actes de l'espèce le régime constitutionnel de la nation au nom de la quelle il a été conclu. C'est même là un principe d'ordre supérieur, inhérent à la souveraineté nationale, et qui n'a pas besoin d'être consacré dans le traité ni formellement réservé dans l'acte de ratification; car il s'impose tacitement de lui même aux parties contractantes, qui ne sauraient en prétexter l'ignorance; et moins encore se soustraire à son application". —

„Mais on peut se demander quelle est la portée de ce refus de sanction législative par rapport au souverain qui a donné sa ratification? Y a-t-il rupture complète du lien contracté? L'exécution du traité ratifié peut-elle être exigée, poursuivie au besoin par la force? Ce sont là des questions délicates, mais qui perdent leur gravité et se résolvent sans peine lorsqu'on les envisage du point de vue élevé qui les domine toutes: d'où derive le droit de ratification? Evidemment de la constitution interne de chaque état, qui en principe de la souveraineté nationale, peut librement étendre ou restreindre l'exercice de cette souveraineté et les subordonner à certaines conditions de validité. Le souverain ne peut donc ratifier que dans les limites et sous les réserves tracées par le droit public qui le régit et qu'il a pour mission spéciale d'observer et de faire respecter au dedans et au dehors par ses propres sujets aussi bien que par les états étrangers. Il en résulte que, dans les pays placés sous un régime constitutionnel qui réglemente la formation des liens internationaux, la ratification souveraine n'a qu'une valeur conditionnelle et ne donne pas au traité sur lequel elle porte toute sa force exécutoire. Le souverain est bien personnellement et moralement obligé de ne négliger aucun effort, aucun soin pour parfaire le traité et en obtenir la consécration finale par les pouvoirs publics compétents; mais la nation toute entière ne saurait être liée tant que ses délégués naturels n'ont pas librement donné leur assentiment aux engagements souscrits

en son nom, ni par conséquent être rendue responsable ou contrainte d'exécuter un traité, même ratifié, qui aurait été constitutionnellement reconnu ne pouvoir entrer en vigueur"[1]).

Die meisten neuern englischen und amerikanischen Völkerrechtslehrer berühren die Frage als eine selbstverständliche überhaupt nicht, oder doch nur ganz obenhin.[2])

Das Resultat ist demgemäss, dass die Autoritäten des Völkerrechts in älterer und neuerer Zeit die Existenz jenes angeblichen internationalen Rechtssatzes nirgends bezeugen, dass sie vielmehr im Gegentheil darin überein kommen, die Frage vom völkerrechtlichen Gebiet auf das staatsrechtliche zu verweisen. Nach Völkerrecht erscheint also keineswegs das Staatsoberhaupt als der auschliessliche Repräsentant der internationalen Persönlichkeit. Zum Vertragsabschlusse wird nach Völkerrecht Nichts weiter gefordert, als dass dasjenige Organ, welches nach dem Staatsrecht jedes einzelnen Landes als kompetent erscheint, den Abschluss vorgenommen habe. Ein Konflikt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht kann mithin nicht eintreten. Jene angebliche Doppelseitigkeit existirt nicht. Das Ausland ist verpflichtet, die staatsrechtlich geordnete und beschränkte Legitimation des Staatsoberhaupts zu prüfen, ehe es mit demselben abschliesst. Die ganze Repräsentationsbefugniss beruht sowohl principiell, als auch was die Begrenzung derselben betrifft, lediglich auf dem innern Staatsrecht.

---

[1]) Calvo; Le droit international T. I. II. 2me edit. Paris 1870 1871. I. 708. 721. 723. Dieselben Grundsätze mit specieller Beziehung auf Friedensverträge II 741. 857.

[2]) Wildman, Institutes of international law. Vol. I. II. London 1849. Phillimore Commentaries upon international law. Vol I—III. London 1854—1857. (cf. Vol. II. p. 60). Travers Twiss, The law of nations. Vol. I. II. London 1861. 1863.

ZWEITER ABSCHNITT.

DIE STAATSRECHTLICHE LÖSUNG.

ALLGEMEINER UEBERBLICK.

Die beiden Systeme.

In dem Heimathslande des Konstitutionalismus, in England, ist ein System von Rechtssätzen in Bezug auf die Vertragsschliessung ausgebildet, und von da in verschiedene der französichen Konstitutionen, in die Verfassungen der meisten deutschen Staaten, sowie mit einer Modifikation in die Verfassung der nordamerikanischen Union übergegangen, welches dem angeblichen Systeme des Völkerrechts allerdings in wesentlichen Zügen entspricht.

Dasselbe beruht auf dem Unterschiede zwischen dem Abschlusse und der Wirksamkeit der Staatsverträge.

Der Abschluss ist die ausschliessliche Prärogative des Staatsoberhaupts, in der Weise, dass der Staat nach Aussen hin durch jede Vertragsschliessung unbedingt gebunden wird. Eine Zustimmung der Volksvertretung zum Abschlusse findet nicht statt.

Die Wirksamkeit der abgeschlossenen Verträge hängt aber von dem Inhalte derselben ab.

Soweit nämlich die Vertragsbestimmungen diejenigen Grenzen einhalten, innerhalb deren das Staatsoberhaupt für sich allein rechtsgültig handeln kann, soweit sie also innerhalb des Rahmens des bestehenden Rechts sich bewegen, oder etwa ihre Wirkungen nur nach Aussen hin geltend machen, erfolgt die Ausführung derselben wiederum durch das Staats-

oberhaupt allein. Derartige Verträge führen sich gleichsam von selbst aus, auf Grund der verfassungsmässig und gesetzlich dem Staatsoberhaupte zustehenden Befugnisse und Machtmittel. Die Unzweckmäsigkeit derselben mag noch so gross, der Widerspruch, in welchem sie mit dem Wohle des Landes stehn, mag noch so evident sein, das Staatsoberhaupt handelt bei Abschluss und Ausführung innerhalb seiner Befugnisse. Insoweit ist die Prärogative des Staatsoberhauptes eine Wahrheit.

Wenn dagegen die vom Staatsoberhaupte abgeschlossenen Staatsverträge mit ihren Stipulationen in diejenige Sphäre staatlichen Handelns eingreifen, in der das Staatsoberhaupt einer Zustimmung der Volksvertretung bedarf, so muss zur Ausführung solcher Bestimmungen die Zustimmung eingeholt werden. Was das Staatsoberhaupt überhaupt nicht thun darf, darf dasselbe auch dann nicht thun, wenn das staatliche Handeln in der Form eines Staatsvertrages hervortritt. Es bezieht sich aber nach konstitutionellem Staatsrecht diese Zustimmung nicht bloss auf die Aenderung der bestehenden Landesgesetzgebung, sei es, dass es sich um die vertragsmässige Beseitigung vorhandener oder um die Schaffung neuer gesetzlicher Normen handelt, sondern auch auf die Vornahme solcher Verwaltungsakte, welche wie die Aenderung der Grenzen, die Disposition über die Staatsgelder nicht anders als auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden können. Es versteht sich schliesslich von selbst, dass die Ertheilung dieser Zustimmung eine ganz freie ist, und dass sie eine eingehende Prüfung des zu Grunde liegenden Staatsvertrags geradezu voraussetzt.

Bei diesem System ist aber eine doppelte Folge unvermeidlich.

Zunächst bleibt von der vertragschliessenden Gewalt des Staatsoberhauptes wenig materielle Befugniss übrig. Der von der Krone abgeschlossene, in die Machtsphäre der Volksvertretung eingreifende Staatsvertrag ist in That und Wahrheit

nicht viel mehr, als ein der Volksvertretung gemachter Vorschlag, dessen Realisirung wesentlich von deren Zustimmung abhängt. Das angebliche Vorrecht, weit entfernt die Monarchie zu kräftigen, schädigt dieselbe vielmehr und führt fast mit Nothwendigkeit zu steten Reibungen zwischen den konstitutionellen Faktoren.

Dazu kommt aber ein weiterer Uebelstand im Verhältniss zum Mitkontrahenten. Wenn nämlich als ein Hauptvortheil dieses Systems die einheitliche Aktion des Staats nach Aussen beim Abschlusse des Staatsvertrages erscheint, auf die in der That um so mehr Werth zu legen ist, als es sich bei Vertragsschlüssen unter allen Umständen um die Vereinigung mehrerer Willen handelt, so zeigt sich doch sofort, dass als nothwendige Konsequenz dieses Systems an Stelle der Komplikation beim Vertragssabschlusse eine Komplikation bei der Vertragsausführung tritt, und dass diese weit bedenklicher ist als jene. Denn die Mehrheit der Faktoren, die zur Durchführung eines Vertrages in Betracht kommen, tritt erst dann hervor, wenn der Abschluss des Vertrags bereits erfolgt ist. Es zeigt sich erst nachträglich, dass der gültig abgeschlossene Vertrag nicht gültig ausgeführt werden kann, und dass der Vertrag ein todter Buchstabe bleibt, obgleich das verfassungsmässig legitimirte Organ den Staat verpflichtet hat. Es entsteht mithin ein unlösbarer Widerspruch zwischen den vertragsmässigen Staatspflichten nach Aussen und der verfassungsmässig beschränkten Verfügungsgewalt des Staatsoberhaupts im Innern[1]).

---

[1]) Ueber England und Nordamerika werden die weiteren Ausführungen weiter unten gegeben. Auf diesem Standpunkte stehen ausserdem die französische Verfassung vom 4. Juni 1814, Art. 14: „Le roi est le chef suprême de l'État, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce"; und wörtlich gleichlautend die französische Verfassung vom 7. August 1830, Art. 13; ebenso die Verfassung vom 14. Januar 1852, Art. 6, mit

Alle Verwirrung in dieser Lehre beruht nun wesentlich darauf, dass man dieses englisch-amerikanische System als das einzig vorhandene, sogar als das einzig mögliche, als das auf völkerrechtlichen Satzungen beruhende, durch staatliche Festsetzungen gar nicht zu alterirende System angesehen und dabei ganz ausser Acht gelassen hat, dass dasselbe zwar das

---

der im Senatsconsult vom 25. December 1852, Art. 3 erfolgten Erweiterung der Machtvollkommenheit des Kaiserthums, dass die in den Handelsverträgen stipulirten Tarifänderungen sofortige Gesetzeskraft haben. Von den deutschen Verfassungen gehören hierher nur die Hannoversche und die Braunschweigische. Schon in dem Hannoverschen Staatsgrundgesetze vom 26. Sept. 1833 war in §. 7 vorgeschrieben: „Der König vertritt das Königreich in allen auswärtigen Verhältnissen. Er schliesst mit andern Mächten Verträge und erwirbt dadurch Rechte für das Königreich, sowie er dasselbe auch zur Erfüllung der vertragsmässigen Verbindlichkeiten und zwar für die §. 92 bezeichneten Fälle nach Massgabe der daselbst getroffenen Bestimmungen verpflichtet.“ Die Worte „und zwar für die §. 92 bezeichneten Fälle nach Maassgabe der daselbst getroffenen Bestimmungen“ fehlen im ursprünglichen Regierungsentwurfe. Der §. 92 lautet dann „Die allgemeine Ständeversammlung wird von den Verträgen, die der König mit andern Mächten abschliesst, in Kenntniss gesetzt, sobald es die Umstände erlauben. Erfordert die Ausführung des Vertrags die Bewilligung von Geldmitteln oder sollen die Verträge eine Einwirkung auf die innere Gesetzgebung des Königreichs hervorbringen, so bedarf es desswegen der verfassungsmässigen Mitwirkung der Stände“. Der letzte ganze Satz fehlt im ursprünglichen Regierungsentwurfe; es heisst statt dessen nur: „Die Bewilligung der zur Ausführung der Verträge erforderlichen Mittel bedarf der verfassungsmässigen Mitwirkung der Stände“. Das ständische Erwiderungsschreiben vom 18. März 1833 spricht sich über die Abänderung kurz aus. Vgl. die ständischen Aktenstücke de 1833 Nr. 9 (Regierungsentwurf), Nr. 226 (ständisches Erwiderungsschreiben), Nr. 227 (ständischer Entwurf, der eben einfach adoptirt wurde). Das Landesverfassungs-Gesetz vom 6. August 1840 lautete dann in völliger Uebereinstimmung wenn auch in etwas anderer Fassung: §. 11. „Der König vertritt das Königreich in allen Verhältnissen zu den auswärtigen Staaten. Nur er ordnet Gesandtschaften an, schliesst Verträge mit anderen Staaten ab, und erwirbt dadurch nicht nur Rechte dem Königreiche, sondern verpflichtet auch dadurch dasselbe zur Erfüllung der vertragssmässigen

natürliche Erzeugniss einer Zeit war, in der Vertragsabschlüsse selten waren, wenigstens das innere Staatsleben nur in geringem Masse berührten, dass aber mit zunehmender Bedeutung

---

Verbindlichkeiten. Erfordert die Ausführung der Verträge die Bewilligung von Geldmitteln aus der Landeskasse, oder sollen die Verträge eine Abänderung bestehender Landesgesetze hervorbringen, so bedarf es hierzu der verfassungsmässigen Mitwirkung der Stände". §. 124. „Von den mit andern Staaten abgeschlossenen Verträgen soll der allgemeinen Ständeversammlung, sobald die Verhältnisse es erlauben, Kenntniss gegeben werden". Diese Normen sind durch das Verfassungs-Abänderungs-Gesetz vom 5. September 1848 §. 74, unter Verweisung auf den §. 11 des Landesverfassungs-Gesetzes aufrecht erhalten. — Mit beinahe noch grösserer Deutlichkeit spricht sich die Neue Landschaftsordnung für das Herzogthum Braunschweig vom 12. Octbr. 1832 §. 7 aus. „Der Landesfürst vertritt den Staat in allen Verhältnissen zu andern Staaten. Er ordnet die Gesandschaften und Missionen an, schliesst Staatsverträge und erwirbt dadurch Rechte für das Herzogthum, sowie er dasselbe zur Erfüllung der vertragsmässigen Verbindlichkeiten verpflichtet". §. 8. „Die Ständeversammlung wird, sobald es die Umstände zulassen, von solchen Verträgen in Kenntniss gesetzt. Die zur Ausführung derselben erforderlichen Mittel bedürfen der ständischen Bewilligung, und sollen in deren Folge neue Landesgesetze erlassen, oder die bestehenden aufgehoben oder abgeändert werden, so ist hiezu die verfassungsmässige ständische Mitwirkung erforderlich". — Ich hoffe nunmehr, und namentlich mit Rücksicht auf die nachfolgende Entwicklung, die Zustimmung v. Gerber's zu gewinnen der schon Grundzüge S. 171 hervorgehoben hat, dass man in der Bestimmung der hannoverschen Verfassung eine von der sonstigen deutschen Auffassung sehr bedeutende Verschiedenheit erblicken könne, der dann aber doch wieder meint, dass es sich bloss um eine Verschiedenheit des Ausdrucks handele. Man wird beinahe versucht, einen direkten englischen Einfluss anzunehmen, da es sich gerade um Braunschweig und Hannover handelt. — Auf demselben Standpunkte stehen dann endlich auch die Niederländische Verfassung vom 24. August 1815, Art. 58, und die Portugiesische Verfassung vom 19. April 1826, Art. 75 Nr. 7, beide mit der Ausnahme, dass Abtretungsverträge in Friedenszeiten nur nach vorgängiger Zustimmung der Generalstaaten resp. der Cortes ratificirt werden sollen. — Von allen diesen Verfassungen ist nur die Braunschweigische noch in Gültigkeit.

des internationalen Vertragsrechts für das innere Staatsleben überall da, wo in neuerer Zeit diese Verhältnisse mit Bewusstsein geordnet sind, wie in Belgien und Italien, in Preussen und im Deutschen Reiche ein anderes System zur Geltung gekommen ist, welches theoretisch korrekter und praktisch befriedigender erscheint.

Die Eigenthümlichkeit dieses zweiten Systems besteht nicht sowohl in einer Erweiterung der der Mitwirkung der Legislative zu unterwerfenden Verträge, als in einer veränderten Art und Weise dieser Mitwirkung. Während diejenigen Verträge, welche der selbständigen Ausführung des Staatsoberhauptes anheimgegeben sind, auch fernerhin von jeder Mitwirkung der Volksvertretung unberührt bleiben, also insbesondere Bündnisse, und solche Verträge, die lediglich in die Sphäre der Verordnungsgewalt fallen, so sind dagegen diejenigen Verträge, welche nach den früheren Grundsätzen einer Mitwirkung der Volksvertretung bei der Ausführung bedurften — oder wenigstens ein Theil dieser Verträge, oder auch noch einige andere Kategorien von Verträgen — nicht erst bei der Ausführung, sondern schon beim Abschluss dieser Mitwirkung unterworfen. Der Unterschied der beiden Systeme kann auch ein quantitativer sein, er ist jedoch wesentlich ein qualitativer.

Es besteht also nach diesem Systeme kein Unterschied zwischen Abschluss und Wirksamkeit. Vielmehr ist das Staatsoberhaupt schon beim Vertragsabschlusse an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden, so dass diese Zustimmung zur rechtlichen Existenz des Vertrags nothwendig ist. Es giebt also insofern keine dem Staatsoberhaupte ausschliesslich zustehende Vertragsschliessungs-Gewalt; die Vertragsschliessung ist einfach auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen. Das Recht der Volksvertretung ist ein auf eignem Grunde beruhendes selbständiges Recht, und nicht eine Ableitung aus Befugnissen, welche mit der Vertragsschliessung an sich Nichts zu thun haben.

Fragt man nach den Wirkungen dieses Systems im Unterschied des früheren, so wird sich zunächst nicht behaupten lassen, dass die monarchische Gewalt des Staatsoberhauptes durch die Anwendung desselben ernsthaft beeinträchtigt werde, wenigstens dann nicht, wenn der Abschluss der Staatsverträge im Wege der Gesetzgebung nur auf solche Verträge sich bezieht, welche hinsichtlich der Durchführung auch früher schon der Zustimmung der Volksvertretung unterworfen waren. Die Differenz der beiden Systeme ist dann mehr eine formelle als eine materielle. Die Mitwirkung der Volksvertretung ist lediglich aus einer indirekten zu einer direkten geworden. Aber auch die indirekte Mitwirkung setzte die Volksvertretung schon in den Stand, die Vertragsstipulationen ihrem ganzen Umfange nach meritorisch zu prüfen, dem Vertrage im Ganzen oder in einzelnen Theilen die Zustimmung zu versagen. Und andererseits ist bei einer direkten Mitwirkung das Verwerfungs-Recht der Volksvertretung, was die praktische Handhabung desselben betrifft, gerade ebenso gebunden, wie bei der indirekten Mitwirkung. Die diskretionäre Machtbefugniss einer Volksvertretung ist thatsächlich stets in engere Grenzen eingeschlossen, wenn es sich um Staatsverträge, als wenn es sich um Gesetzesvorlagen handelt. Denn bei einem Gesetzentwurfe haben lediglich die drei Faktoren sich frei zu verständigen, es sind desshalb Modifikationen eines Gesetzentwurfes durch die Volksvertretung nicht bloss theoretisch statthaft, sondern auch von praktischer Bedeutung. Bei einem Vertrage ist ausser der Verständigung unter den zwei oder mehreren gesetzgeberischen Faktoren auch noch die Verständigung unter den zwei oder mehreren Kontrahenten erforderlich; diese ist sogar schon vorhergegangen, auch dann, wenn ein eigentlicher formeller Abschluss ohne Zustimmung der Volksvertretung noch nicht erfolgen konnte. Es handelt sich also immer um einen fertigen Vertrag, und nicht etwa um einen Vertragsentwurf, so dass die kleinste Aenderung Seitens der Volksvertretung die Vorlage hinfällig machen würde. Diese Wir-

kung tritt nicht nur dann ein, wenn es sich um die Ausführung eines abgeschlossenen Vertrages, sondern ganz in derselben Weise dann, wenn es sich um den Abschluss des Vertrages selbst handelt. Die ganze Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen ist in dem einen wie in dem andern Falle weniger eine Mitfestsetzung, als ein Schutz gegen äusserste Verletzung, hat nicht sowohl eine positive, als eine negative Bedeutung.

Eine weitere Wirkung dieses Systems ist nun aber die, dass alle Schwierigkeiten nach Aussen hin, die auf dem Dualismus von Abschluss und Ausführung beruhen, beseitigt werden.

Denn indem die Zustimmung der Volksvertretung zum Abschlusse des Vertrags erfordert wird, so macht der Mangel dieser Zustimmung den Vertrag nicht bloss unvollziehbar, sondern geradezu ungültig. Ein Konflikt von Staatsvertragund Gesetz kann mithin nicht eintreten; Staatsvertrag und Gesetz sind eben identisch. Wo kein Gesetz zu Stande gekommen ist, ist auch kein Staatsvertrag zu Stande gekommen. Aus einem noch nicht abgeschlossenen Staatsvertrage aber würde der andere Kontrahent gerade ebensowenig Ansprüche ableiten können, wie Jemand befugt wäre, aus einer auf dem Verordordnungswege aufgenommenen Staatsanleihe Zinsen einzuklagen. Es heisst einfach aus den Fesseln des andern Systems heraus argumentiren, wenn auch in den Fällen, wo die Zustimmung der Volksvertretung zum Vertragssabschlusse erfordert ist, die völkerrechtliche Verbindlichkeit eines vom Staatsoberhaupte einseitig abgeschlossenen Vertrages behauptet wird[1]).

[1]) Ueber Preussen und das Reich folgen die näheren Ausführungen weiter unten. Auf diesem Standpunkte stehen ferner, von den deutschen Verfassungen schon aus früherer Zeit die Würtembergische Verf.-Urk. v. 25. Sept. 1819, §. 85. „Der König vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten. Es kann jedoch ohne Einwilligung der Stände durch Verträge mit Auswärtigen kein

Nach dieser allgemeinen Gegenüberstellung der beiden Systeme wird es darauf ankommen, einen Einblick in das Detail der Durchführung jedes derselben zu gewinnen. Es

---

Theil des Staatsgebiets und Staatseigenthums veräussert, keine neue Last auf das Königreich übernommen, und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun würde, eingegangen, namentlich auch kein Handelsvertrag, welcher eine neue gesetzliche Einrichtung zur Folge hätte, und kein Subsidienvertrag zur Verwendung der königlichen Truppen in einem Deutschland nicht betreffenden Kriege geschlossen werden". §. 86. „Der König wird von den Tractaten und Bündnissen, welche von ihm mit auswärtigen Mächten angeknüpft werden, die Stände in Kenntniss setzen, sobald es die Umstände erlauben". Mohl ist sich vollkommen darüber klar, dass diese Bestimmungen ein von dem damaligen gemeinen deutschen Staatsrecht abweichendes System bedeuten; er sagt geradezu: „Die Verfassung entscheidet hier freisinnig und keck über einen Punkt, welcher in den wenigsten Verfassungen so folgerecht bestimmt ist, und auch von der Theorie nur schüchtern verlangt wird"; er deducirt dann weiter, dass die Ratifikation nicht eher erfolgen dürfe als bis die Ständeversammlung zugestimmt habe, und verliert sich schliesslich in eine ziemlich unpraktische Untersuchung darüber, ob nach ertheilter ständischer Einwilligung noch eine Verweigerung der Ratifikation staatsrechtlich statthaft sei. (Mohl, Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. 1829. I., 219 ff. 561 ff.). Nicht überzeugend erscheint die Deduktion von Pözl, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 4. Aufl. 1870, S. 471, der dasselbe System auch als das in Bayern herrschende nachzuweisen sucht; der ganze Inhalt des Tit. VII. der Bayerischen Verf.-Urk. v. 26. Mai 1818 scheint dem entgegenzustehen. Dagegen stehen die neuern deutschen Verfassungen seit 1848 der Mehrzahl nach auf diesem Standpunkte, indem wenigstens die Gültigkeit derjenigen Verträge, die in den materiellen Wirkungskreis der Stände eingreifen, von der vorherigen Zustimmung abhängig gemacht wird: Die Anhalt-Bernburgische Verfassung v. 28. Febr. 1850 §. 72. „Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Landtags (der §. 84 giebt dem Herzoge das Recht der Abschliessung und macht die Gültigkeit nochmals von der Zustimmung des Landtages abhängig, mit dem eigenthümlichen Zusatze „unbeschadet einer provisorischen Ausführung in besonders dringlichen Fällen"); die Coburg-Gothaer Verf. v. 3. Mai 1852. §. 182. „Zur gültigen Abschliessung

wird das aber nur bei der eingehendsten Betrachtung der wirklichen Vorgänge möglich sein, da die bisherigen theoretischen Erörterungen sich nur auf wenige allgemeine Sätze

---

der Verträge mit andern Staaten gehört die Zustimmung des betr. Landtags dann, wenn dadurch dem Staate oder Einzelnen neue Lasten aufgelegt, oder Gesetze gegeben, abgeändert, oder aufgehoben werden"; die Sondershausensche Verf. v. 12. Decbr. 1849, §. 60. „Zu ihrer Gültigkeit bedürfen solche Verträge der Zustimmung oder Genehmigung des Landtags, insoweit als sie Bestimmungen enthalten, welche von der Regierung nicht ohne Einwilligung des Landtags getroffen werden können"; die Waldecksche Verf. v. 17. Aug. 1852, §. 11. „Verträge, durch welche dem Staate Lasten, oder einzelnen Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Stände"; die Verfassung für Reuss j. L. v. 14. April 1852. §. 70. „Es kann jedoch durch Verträge mit anderen Staaten kein Theil des Staatsgebiets und des Staatseigenthums veräussert, keine Last auf das Land oder dessen Angehörige übernommen, und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, auch keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun würde, eingegangen werden, ohne dass die Zustimmung der Volksvertretung vor dem Abschluss eingeholt und ertheilt worden ist". §. 71. „Von dieser Zustimmung sind die bereits abgeschlossenen Verträge für ihre vertragsmässige Dauer ausgenommen"; nicht ganz so deutlich spricht sich das Oldenburgische Rev. Staatsgrundgesetz vom 22. Nov. 1852, Art. 6. aus. Endlich ist auch das System in den meisten neueren Verfassungs-Urkunden des Auslandes zur Anerkennung gelangt. Dahin gehört vor allem die Belgische Verf.-Urk. v. 25. Febr. 1831, Art. 68. „Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sureté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables. — Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu' après avoir reçu l'assentiment des chambres. — Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu' en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents"; vgl. jedoch die Ausführungen von Gneist in dem citirten Gutachten, der namentlich auf den Ausdruck „effet" Gewicht legt, um daraus zu deduciren, dass die Mitwirkung der Kammern in englischer Weise auf

beschränken. Eine richtige Erkenntniss ist aber ausserdem davon abhängig, dass die aus der praktischen Handhabung der Vertragsschliessung entnommenen Sätze in Zusammenhang mit dem gesammten übrigen Inhalt der Staatsverfassung, ja sogar in Zusammenhang mit der von der geschriebenen Verfassung etwa abweichenden Gestaltung der Machtverhältnisse unter den staatlichen Elementen gebracht werden.

Auf der andern Seite wird es aber genügen, wenn eine derartige Untersuchung auf diejenigen Hauptländer sich

---

das Stadium der Ausführung beschränkt sei; die Belgischen Schriftsteller, insbesondere Thimus, Traité de droit public de la Belgique 1844 — 1846 II., 171 ff., und Fooz, Le droit administratif Belge 1859 I., 140 sprechen sich nicht bestimmt darüber aus. Mit der Belgischen Verfassung stimmt überein die Verf.-Urk. des Grossherzogthums Luxemburg v. 9. Juli 1848, Art. 37. Dahin gehört ferner ganz zweifellos die Niederländische Verf. v. 14. Oct. 1848, Art. 57: „Verträge, welche mit der Abtretung oder Vertauschung eines Theils des Staatsgebiets verbunden sind, oder andere Bestimmungen oder Veränderungen enthalten, welche gesetzliche Rechte betreffen, werden von dem Könige nicht eher bestätigt, als bis die Generalstaaten diese Bestimmungen oder Veränderungen genehmigt haben"; ferner die Spanische Kortes-Verf. v. 19. März 1812, §. 131, Nr. 9: „Die Kortes sind ermächtigt, die offensiven Allianzverträge, die Subsidien- und speciellen Handelsverträge vor ihrer Ratification zu genehmigen"; die Spanische Verf. v. 18. Juni 1837, Art. 48, Nr. 3: „Der König muss durch ein specielles Gesetz autorisirt werden, um Offensiv-Allianztraktate, besondere Handelsverträge, und solche, worin Subsidien an eine fremde Macht festgesetzt werden, zu ratificiren". Endlich bestimmt die Italienische Verf. v. 4. März 1848, Art. 5: „Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'allianza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicur ezza dello Stato il permettano, ed unedovi le comunicazioni opportune. J trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere. (Vgl. jedoch unten „Die Publikation der Staatsverträge").

beschränkt, welche, wie England und Nordamerika für das erste und wie Preussen und das Deutsche Reich für das zweite System als vorbildlich erscheinen, so dass also auf jeder Seite ein Einheitsstaat und ein Bundesstaat stehen, ein Einheitsstaat mit parlamentarischer und mit monarchischer Regierungsweise, ein Bundesstaat, der auf Republiken, und ein solcher, der auf Monarchien gegründet ist.

Erstes Kapitel.

England.

I. Staatsvertrag und Gesetz.

Im Allgemeinen.

Der Abschluss von Staatsverträgen jeder Art ist eine Prärogative der Krone, und die völkerrechtliche Gültigkeit derselben ist unabhängig von parlamentarischer Mitwirkung[1]).

[1]) Die übereinstimmenden Zeugnisse der englischen Rechtslehrer des letzten Jahrhunderts lassen darüber keinen Zweifel. Vgl. insbesondere Blackstone, Commentaries of the Laws of England, 7th edit. 1775. I, 257; Stephen, New Commentaries on the Laws of England, partly founded on Blackstone 6th edit 1868, II., 519; Bowyer, Commentaries on the Constitutional Law of England, 2th edit. 1846. p. 160; Homersham Cox, The British Commonwealth. 1854. p. 357. 409. 472. 494; Todd, On Parliamentary Government in England. 1867—1869. I, 609. „Jt is a peculiar function of sovereignty to make treaties, leagues and alliances with foreign states or princes; and by the law of nations it is essential to the validity of a treaty that it be made by the sovereign power, for then it binds the whole community. In England the sovereign power is vested exclusively in the crown. Whatever engagements or contracts the sovereign enters into, no other power within the kingdom can legally delay, resist or annul". Gneist, Das Englische Verwaltungsrecht II, 912. — Der Einzige, der das nicht ganz zugiebt, sondern die Frage einer näheren Untersuchung bedürftig erklärt, ist Bentham, Principles of International Law (Works VIII, 559).

Demgemäss erfolgt auch die Mittheilung eines Staatsvertrags an das Parlament in denjenigen Fällen, wo solche Mittheilung überhaupt stattfindet, immer erst nach geschehener Ratifikation. So ist insbesondere die Vorlage des englisch-französischen Handelsvertrags an das Unterhaus erst am 10. Februar 1860 erfolgt, nachdem bereits am 4. Februar die Ratifikation stattgefunden hatte. Ja es wird sogar die Verzögerung der Vorlage dadurch motivirt, dass die Ratifikation erst habe vorhergehen müssen. Den Vertrag unmittelbar nach dem Zusammentritt des Parlaments vorzulegen, sagte Earl Granville, sei unmöglich gewesen aus dem einfachen Grunde, weil er noch nicht ratificirt gewesen sei. Aehnliche Aeusserungen erfolgten von andern Mitgliedern des Kabinets[1]). Dasselbe ergiebt sich aus zwei Vorgängen in der Sitzung des Unterhauses vom 15. Februar 1870. Zunächst erklärte Gladstone in Bezug auf den österreichischen Handelsvertrag: „The negotiations with Austria have been brought to a conclusion, and only wait for formal ratification. When the stage of ratifications has been reached, the treaty will be laid before Parliament; it will then be open to Gentlemen to ask for papers, and the usual course with reference to those papers will be pursued". Und weiter auf eine Anfrage, ob nicht die Papiere dem österreichischen Reichsrathe bereits vor der Ratifikation vorgelegt seien: „I think it is highly probable that they may have been. Our practice in this country with respect to negotiations of this kind is, that they are usually made known to Parliament only when they have reached their conclusion. Whether that is the case in Austria I cannot say; but it is perfectly possible, that the papers may have been presented before in consequence of difference of usage". Als dann in derselben Sitzung der Unterstaatssekretär für das Auswärtige gefragt wurde, ob die ernsten Bedenken

---

[1]) Hansard Parliamentary Debates. Third Series. Vol. 156. p. 269. 556. 1338.

bekannt seien, welche das handeltreibende Publicum gegen die Nachtrags-Konvention zu dem Vertrage von Tien-Tsin hege, und ob die Regierung die Ratifikation so lange verschieben wolle, bis die Meinungen der Interessenten darüber vernommen seien, lautete die Antwort dahin, dass die Ratifikation in Peking stattfinden würde, und dass man demgemäss noch sehr wohl Gelegenheit haben werde, die Meinungen der dortigen Kaufleute kennen zu lernen[1]).

Dagegen bedarf es der indirekten Mitwirkung zur Ausführung der Staatsverträge, sofern dieselben auf irgend eine Weise in die Machtbefugnisse des Parlaments eingreifen, sei es, dass es sich um eine Aenderung der Gesetzgebung oder um eine Bewilligung von Geldmitteln handelt. Diese indirekte Theilnahme des Parlaments an der vertragschliessenden Gewalt der Krone ist aber in England eine um so umfassendere und wirksamere, je mehr alles öffentliche und Privatrecht der Regulirung auf dem Wege der eigentlichen Gesetzgebung unterliegt, während das Verordnungsrecht der Krone nur in sehr engen Grenzen, zum Zwecke des Vollzugs der bestehenden gesetzlichen Normen sich bewegt,

Es ist nothwendig, Einiges darüber zu bemerken.

Die Rechtsbildung durch königliche Verordnungsgewalt war im Mittelalter auch in England die überwiegende gewesen.

Mit der steigenden Bedeutung des Parlaments ist dann während mehrerer Jahrhunderte ein konkurrirendes Verhältniss zwischen den königlichen Verordnungen und den Parlamentsstatuten wahrnehmbar, so dass beide Arten der Rechtsbildung einander ebenbürtig zur Seite stehen, ohne dass es damals in England sowenig wie in irgend einem andern Lande während solcher Uebergangszeit gelungen wäre, einen scharfen sachlichen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung,

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 199. p. 324 u. 330. (Vgl. auch Sitzung v. 11. Febr. 1870, p. 178).

zwischen Statutes auf der einen, und Ordinances oder Proclamations auf der andern Seite herzustellen.

Die Einleitung zu der officiellen Gesetzsammlung spricht das ausdrücklich aus: „Various distinctions have ineffectually been attempted to be made between an Ordinance and a Statute, with regard to the nature and validity of each respectively. But whatever has at any time been written on this subject is contradictory and indistinct; and in the reign of Charles I. the information of this point, then of some importance, appears to have been unsatisfactory"[1]). Seit nun aber in Folge der Verfassungsentwicklung nach der zweiten Revolution eine Regierung als selbständiger persönlicher Organismus im Unterschiede vom Parlamente zu bestehn aufgehört hat, so ist die natürliche Folge davon gewesen, dass eine unabhängige Verordnungsgewalt der Krone heutzutage nicht mehr vorhanden ist.

Die Gesetzgebung durch den „King in Parliament" hat die Gesetzgebung durch den „King in Council" vollständig verdrängt. Es gilt heutzutage nicht bloss als Verfassungsgrundsatz, dass sowohl common law als auch statute law nur durch Parlamentsstatuten abgeändert werden können, sondern es ergiebt auch ein Blick auf die Art und Weise dieser Parlamentsgesetzgebung, dass neben derselben gar kein Raum bleibt für die Entfaltung einer selbständigen Verordnungsgewalt, der die Befugniss innewohnte für gewisse Verhältnisse des Rechtslebens in gesetzleeren Räumen neues Recht zu schaffen. Die parlamentarische Gesetzgebung erstreckt sich eben heutzutage auf Alles, sie wird stets wirksam, wo es sich darum handelt für irgend ein Lebensgebiet neue abstrakte Normen zu schaffen, sie durchdringt ebensowohl das Unbedeutendste wie das Grösste, sie befasst sich gleichzeitig mit Gerichtsorganisationen und mit der Regulirung des öffentlichen Fuhrwesens, mit den Einzelheiten des Postdienstes, mit der Beschaffen-

[1]) The Statutes of the Realm Vol. I. Introduction. p. XXXII. (1810).

heit der Auswandererschiffe. Dazu kommt, dass die ganze Technik der englischen Gesetzgebung eine derartige ist, um irgend welchen Ausführungsbestimmungen gar keinen Raum zu lassen. Der in England mehr als anderswo lebendige Unabhängigkeitsdrang des Einzelnen gegenüber der Staatsgewalt hat dahin geführt, bis ins Minutiöseste hinein festzustellen, wie weit es der Staatsgewalt freisteht, in den Rechtskreis jedes Einzelnen einzudringen. Und ebenso hat der Umstand, dass es die Bestimmung der englischen Gesetze ist von Laien angewendet zu werden, die Folge gehabt, sich nicht mit Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen zu begnügen, sondern auch alle Folgerungen aus solchen Grundsätzen ausdrücklich zu ziehn. Die nähere Ansicht solcher grösserer Gesetze, wie die Nuisances Removal Acts, die General Health Act, die Consolidated Customs Act zeigt klar, dass die Parlamentsstatuten heutzutage gleichzeitig Vollzugsverordnungen sind, dass mit andern Worten das Parlament die Verordnungsgewalt übernommen hat[1]).

Königliche Verordnungen, oder Verordnungen der königlichen Behörden, Orders in Council und Warrants, sind zwar, ungeachtet aller Specialisirung der Parlamentsstatuten, auch noch gegenwärtig sehr häufig, ja es giebt wohl kaum ein namhaftes Gesetz, in welchem nicht gewisse Detailbestimmungen solchen königlichen Verordnungen oder noch gewöhnlicher solchen Departements-Regulativen überlassen wären, aber die Emanation derselben beruht stets auf einer Delegation durch das Parlament. Jede Order in Council stützt sich desshalb ganz speciell auf die Existenz einer dieselbe rechtfertigenden Parlaments-Akte; und jede Order in Council muss zur Kontrolle, dass sie die in der Parlaments-Akte ge-

---

[1]) Etwas abweichend Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, II, 726 ff. u. Gneist Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 62 ff. Vgl. Todd, Parliamentary Government I. 233. 285 ff. II. 621.

zogenen Grenzen eingehalten habe, dem Parlamente binnen bestimmter Frist vorgelegt werden.[1])

[1]) Zur Erläuterung dieses modernen Verhältnisses von Gesetz und Verordnung möge unter tausenden von Parlaments-Akten das Statut 10 und 11 Vict. c. 85 (Juli 22. 1847) herausgegriffen werden. Dasselbe führt die Ueberschrift: „Act of the British Parliament for giving further facilities for the transmission of letters by post, and for the regulating the duties of postage thereon, and for other purposes relating to the post office". Dasselbe hebt zunächst die in einem frühern Gesetze aus dem vierten Regierungsjahre der Königin Victoria enthaltene Bestimmung auf, wonach Briefe über 16 Unzen regelmässig nicht befördert werden sollten. Es werden dann noch mehrfache andere Vorschriften über das Detail des Postdienstes gegeben. Der wesentlichste Inhalt des ziemlich umfangreichen Gesetzes aber besteht gerade in Ermächtigungen für die Commissioners of Her Majesty's Treasury oder für den Postmaster-General über diese und jene Gegenstände in diesen und jenen Grenzen Regulative (Warrants) zu erlassen. So heisst es z. B. „And be it enacted, that in order to prevent packets of an unwieldly bulk or an inconvenient size being transmitted by the post, it shall be lawful for the Commissioners of Her Majesty's Treasury, at any time or times hereafter, by warrants under their hands, to fix the maximum weight of letters to be sent by the post, and from time to time to repeal or revoke such maximum weight, wholly or in part, and declare any other maximum of weight in lieu thereof etc." Ferner: „And be it enacted that the Postmaster-General may collect and receive the foreign and colonial postage charged or chargeable on any letters sent by the post, and may also, with the consent of the Commissioners of Her Majesty's Treasury, require the postage of any letters, sent by the post to be pre-paid, either in money or in stamps (as he may think fit), on the same being put into the post office, and he may also with such consent abolish or restrict the pre-payment in money of postage on letters, sent by the post, either altogether or on certain letters, and may require the pre-payment thereof to be in stamps, and may refuse to receive or send by the post any letters tendered contrary to any regulations made by this enactement." Endlich: „And be it enacted that in all cases, in which the British postage chargeable on any letters sent by the post shall exceed the sum of 1 penny, it shall be lawful for the Commissioners of Her Majesty's Treasury by warrant under their hands, to reduce such postage to any other rate of postage, they may from time to time think fit." Zum Schlusse werden die in allen solchen

Aus dem Vorhergehenden ergiebt sich also, dass die indirekte Mitwirkung des Parlaments in sehr weitem Umfange bei Staatsverträgen stattfindet, insofern bei den meisten derselben wenigstens einzelne Artikel Festsetzungen enthalten, welche über die Befugnisse der königlichen Prärogativgewalten hinausgehn.

Indessen erleidet diese parlamentarische Machtbefugniss bei der Ausführung internationaler Festsetzungen doch wieder erhebliche Einschränkungen. Einerseits setzt sich die Praxis über die parlamentarische Konkurrenz bis auf die neueste Zeit

---

Parlaments-Akten gewöhnlichen Vorschriften über die Form derartiger Regulative und die Art und Weise der Publikation derselben in der London Gazette gegeben. Auf Grund dieser Parlamentsakte sind nun folgende Regulative erlassen worden: British Treasury Warrant, containing regulations relative to the duties of postage on the transmission of British and foreign letters by post, Oct. 7, 1847; British Treasury Warrant, for regulating the duties of postage on British and foreign letters, Oct. 22, 1847; British Treasury Warrant, relative to the postage on British and foreign printed papers transmitted by the post in the United Kingdom, February 7, 1848; British Treasury Warrant, for regulating the transmission of British and foreign printed papers by post, in the United Kingdom, April 22, 1848; British Treasury Warrant, relative to the duties of postage on British or foreign letters, Oct. 13, 1848. Dieselbe berufen sich in den Eingängen sämmtlich auf die in den frühern und in dem hier vorliegenden Gesetze gegebenen Ermächtigungen im engsten Anschluss an den Wortlaut, und mit Wiederholung der zunächst in Betracht kommenden Vorschriften der gedachten Gesetze, um dann mit der Formel „we order and direct" die in Frage stehenden Detailvorschriften zu geben. — Ein ganz analoges Verhältniss besteht zwischen der Act of Parliament for further regulating the Money-Order Department of the Post Office. 11 u. 12 Vict. c. 103. August 31, 1848 einerseits und den British Post Office Regulations, as to money orders vom 13. Sept. 1848 und vom 8. Juli 1850 andererseits, wie denn dieselbe Erscheinung auf jedem einzelnen Gebiete der Staatsverwaltung sich findet. Die angeführten Parlamentsstatute und Regulative bei Hertslet, Complete collection of treaties and conventions etc. Vol. VIII (1851) p. 247. 262. 271. 283. 291. 315 und p. 303. 310. 481.

selbst in solchen Fällen hinweg, wo dieselbe ganz zweifellos geboten wäre, sogar bei der Regelung internationaler Geldansprüche.[1]) Andererseits sind die Wege, auf denen das Parlament seine Mitwirkung gewährt, zum Theil der Art, dass wieder vermöge einer der Krone ertheilten Vollmacht diese Mitwirkung mehr zurücktritt.

Die Mitwirkung des Parlaments kann nämlich auf drei verschiedenen Wegen erfolgen, entweder durch eine Parlaments-Akte, welche das bestehende Recht in Veranlassung des abgeschlossenen Vertrages aber ohne äussere Beziehung auf denselben, in der dem Inhalte des Vertrages entsprechenden Weise abändert; oder durch ein förmliches Ausführungs-Gesetz, welches dem abgeschlossenen Vertrage unter ausdrücklicher Hinweisung auf denselben die gesetzliche Wirksamkeit beilegt; oder endlich durch ein vorheriges Autorisations-Gesetz, welches die Krone zum Abschluss gewisser Kategorien von Verträgen, deren Inhalt in die Gesetzgebungssphäre eingreift, in gewissen Grenzen und unter Beobachtung gewisser Formen, vorbehaltlich der Kontrolle des Parlaments, ein für allemal ermächtigt.

A. Die generelle Parlaments-Akte.

(Der englisch-französische Handelsvertrag).

Der Erlass einer äusserlich selbständigen Parlaments-Akte ist besonders in den beiden Fällen geboten, wenn es sich entweder um einen Vertrag handelt, der nur zum geringsten Theile Bestimmungen enthält, welche in die Gesetzgebungssphäre eingreifen, oder wenn die Aenderungen der Gesetz-

---

[1]) Beispiele bei Todd I, 456 ff.

gebung, die aus Veranlassung des Vertrages eintreten, allgemeine und dauernde sein sollen.

Beide Voraussetzungen trafen bei dem englisch-französischen Handelsvertrage von 1860 zu. Dieser Vertrag enthielt Artikel, welche in ihrer grossen Mehrzahl lediglich zur Prärogative gehörten, der parlamentarischen Zustimmung also nicht unterworfen waren; andererseits aber sollte bei Gelegenheit dieses Vertrags und unabhängig von demselben, über die Dauer desselben hinaus, und auch andern Völkern gegenüber eine tief greifende Tarif-Reform vorgenommen werden. Denn es handelte sich hier nicht um einen Reciprocitäts-Vertrag im ältern Sinne, gegen den die Freunde des Freihandels stets und die Leiter der Regierung noch wenige Monate vorher sich ausgesprochen hatten. Frankreich war damit einverstanden, dass die englischen Zollermässigungen, die nach dem Vertrage einzutreten hatten, ihre Wirkungen nicht bloss gegenüber den französischen Waaren, sondern auch gegenüber denen jedes andern Landes äussern sollten.

Demgemäss ist in Bezug auf diesen englisch-französischen Handelsvertrag kein Ausführungs-Gesetz erlassen worden. Die auf denselben bezügliche Parlaments-Akte ist vielmehr 23 Vict. c. 22 An Act to amend the laws relating to customs. Von dem englisch-französischen Handels-Vertrage ist aber in dieser Parlaments-Akte mit keinem Worte die Rede.[1])

Ein genaueres Eingehn auf die Verhandlungen, welche dieser Parlaments-Akte vorhergingen, giebt in ganz besonders

---

[1]) Die Parlaments-Akte, die auch den Titel führt „The Customs Tariff Amendement Act 1860 findet sich in Bills public. 1860. Vol. II. Vgl. auch 23 u. 24 Vict. c. 110. An Act to consolidate the duties of customs (The Customs Duties Consolidation Act 1860). — Der Vertrag findet sich in Accounts and Papers, State Papers 1860. Bd. 68. „Treaty of commerce between Her Majesty and the Emperor of the French; signed at Paris, January 23, 1860". Dort findet sich auch die ziemlich kurze „Correspondence respecting the negotiation of a treaty of commerce with France." Die Reports enthalten Nichts.

klarer Weise eine Anschauung von dem gegenseitigen Verhältniss der Krone und des Parlaments in Bezug auf Staatsverträge überhaupt.

1. Die Principien.

Zunächst wurden von Seiten der leitenden Staatsmänner in ausführlicher Weise die Principien klar gelegt, die für Vertragsschliessungen überhaupt gelten.

So erklärte zunächst der Attorney General, Sir Richard Bethell: „It must always be recollected, that so far as the treaty deals with matters requiring legislative interposition, so far it is submitted to the necessary antecedent assent of Parliament, but those matters which are within the power and within the ordinary prerogative of the Crown, are not submitted to that assent"[1]). — In demselben Sinne äusserte sich der damalige Premier Lord Palmerston: „If we should go article by article through the treaty and give a parliamentary opinion upon articles the execution of which rests with the prerogative of the Crown, this proposal is fundamentally unconstitutional. Treaties concluded by the Crown, and containing engagements which the crown by its prerogative is competent to fulfil, may indeed require or admit of the approval or disapproval of Parliament in the aggregate, but they are not treaties with which this House can constitutionally deal article by article. To maintain that they are would be to place this House in the position of the Senate of the United States, a Senate which has the power of ratifying or altering, and which is not merely a legislative assembly, but also part of the contracting authority of the state. I say therefore, that it would be fundamentally at variance with the established principles of the Constitution, and would establish a most dangerous precedent, if this House was to take upon itself to deal article by article with those parts of this

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1397. 20 Febr.

treaty which require no legislative enactment and which merely bind the Crown to the exercise of its acknowledged inherent prerogative"[1]). Ferner Gladstone, als Schatzkanzler: „The Constitution has committed to the Crown the absolute power of concluding and ratifying treaties and of binding the faith of the country, but it had done so subject to the obligation of applying to Parliament for its sanction in cases where legislation was required, and likewise subject to the general responsibility of Ministers even in cases where legislation were not required. In the present case legislation was required. The contract into which the crown has entered was an incomplete contract. — The power the Constitution has reserved to Parliament is this, it has fully secured to the House of Commons the right of giving its legislative sanction to those parts of the treaty, which require that sanction to have any effect. We hold distinctly, that the only mode in which Parliament strictly can give his assent to a treaty is by giving effect to the stipulations it contains, which require legislation. A parliament can not assent to a treaty"[2]). Ferner Lord John Russell als Minister des Auswärtigen: „To discuss a treaty, part of which depends upon the prerogative of the Crown and part on the assent of Parliament, with the view of going into every article appears to me to be a monstrous proceeding. — And that this House should assume the right of making a treaty with France, of negotiating article by article saying „this article we won't have, this second we shall amend and we shall place this third along with the exceptions" „is unknown to the constitution"[3]). Endlich der Lord Kanzler im Oberhause: „By the constitution of this country the Crown might make any treaty by virtue of the prerogative of the Crown, and without requiring any sanction on the

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 152. p. 1439. 20 Febr.
[2]) Hansard, Deb. Vol. 152 p. 1380. 1387. 2003. 20. Febr. 28. Febr.
[3]) Hansard, Deb. Vol. 152 p. 1422. 1429. 20 Febr.

part of Parliament, so that all the articles of the treaty could be carried into effect by the existing law of England"[1]). Es wurde das auch im Allgemeinen Seitens der Opposition nicht bestritten, insbesondere äusserte sich Disraeli: „The House of Commons has no right under the constitution to sanction or ratify treaties. And if Her Majesty exercises Her prerogative, subject in any particular to be enabled by this House to fulfil Her engagements and is by the House enabled to fulfil those engagements, the treaty becomes a complete treaty.[2])"

2. Der Art. 20 des Handelsvertrags.

Wenn es also im Allgemeinen feststand, dass nach englischem Verfassungsrecht eine Parlaments-Akte zur Verwirklichung des Traktats nur insofern erforderlich war, als es sich um Aenderungen der bestehenden Gesetzgebung handelte, so könnte es doch auf den ersten Blick scheinen, als ob eine ausdrückliche Bestimmung des vorliegenden Handelsvertrags weiter ginge, und eine förmliche Genehmigung des Vertrags im Ganzen Seitens des Parlaments erforderlich gemacht habe.[3])

Es lautete nämlich der Art. 10: „The present treaty not be valid unless Her Britannic Majesty be authorized by the consent of Her Parliament to execute the engagements contracted by Her in the several articles of the treaty".

Wie aber aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels hervorgeht, so hat derselbe jenen weitreichenden Sinn nicht, vielmehr verhält es sich damit folgendermassen.

Indem die Verpflichtungen, zu denen sich England verbindlich machte, im Vertrage voranstehn, so heisst es am Schlusse des darauf bezüglichen Abschnitts in Art. 14: „The present treaty shall be binding for the United Kingdom of

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 634. 15 März.

[2]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1361. 20 Febr.

[3]) Darüber im Unterhause am 13. Febr. (Vol. 156. p. 958 ff.), im Oberhause am 20. Febr. (Vol. 156. p. 1320. ff.)

Great Britain and Ireland so soon as the necessary legislative sanction shall have been given by Parliament". Es ist darin Nichts gesagt, was sich nicht nach englischem Staatsrecht von selbst verstände, und was nicht ebenso gut auch hätte weggelassen werden können. Es ist das aber eine Klausel, die sich vielfach in den neuern Verträgen findet, und deren Fassung genau dasjenige Mass von Berechtigung bezeichnet, welches dem Parlamente gegenüber von Staatsverträgen zusteht.

In den folgenden Artikeln finden sich dann die Verbindlichkeiten, zu denen Frankreich sich anheischig machte. Die französischen Unterhändler waren aber nicht in der Lage die Wirksamkeit ihrer Zugeständnisse von einer ähnlichen Bedingung abhängig zu machen, denn nach einer ausdrücklichen Bestimmung der damaligen französischen Staatsverfassung hatten die Handelsverträge und die in denselben enthaltenen Tarifveränderungen ohne Weiteres Gesetzeskraft, so dass sie dem gesetzgebenden Körper nicht vorgelegt zu werden brauchten, wie denn auch dieser Vertrag in der That dem Corps legislatif und dem Senate nicht vorgelegen hat. [1]) Indem also demgemäss die englische Regierung nur bedingt, die französische aber unbedingt gebunden war, so machte nunmehr Frankreich die Wirksamkeit des Vertrages auch seinerseits abhängig davon, dass der Vertrag in England zur vollen Wirksamkeit gelangt sei. Das eben ist der Sinn des Art. 20; eine weitere Bedeutung hat derselbe nicht; er bezeichnet nicht den englischen, sondern den französischen Standpunkt des Vertrags-Abschlusses. Es heisst in dieser Beziehung in dem

---

[1]) Art. 6 der Const. du 14. Janvier 1851 lautet: „Le président de la république fait les traités de paix, d'alliance et de commerce." Das Senatus Consult v. 25. Dec. 1852 sagt aber Art. 3: „Les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la constitution ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées." (Laferrière, Cours de droit public et administratif I, 123. Block, Dictionnaire p. 538).

Schreiben, welches Lord John Russell während der Verhandlung über Art. 20 an den englischen Bevollmächtigten in Paris gerichtet hat: „But if the conditional form of the stipulation on the side of Her Majesty's government should appear to the government of France to require any corresponding form on its own side, then the engagements made by France might, in the body of the treaty itself be made contingent on the adoption of the proposals by Parliament"[1]). Es hat demgemäss der Lord Kanzler ganz recht, wenn er deducirt, dass unter den im Art. 20 erwähnten engagements, die dem parlamentarischen Konsense unterworfen seien, nur solche verstanden werden dürften, die überhaupt nach englischem Rechte in die Sphäre der legislativen Sanktion des Parlaments gehörten[2]).

3. Die Geschäftsbehandlung im Einzelnen.

Sieht man nun im Einzelnen auf die Geschäftsbehandlung, die dem Vertrage im Parlamente zu Theil geworden ist, so ist derselbe niemals in unmittelbarer Weise der Berathung oder Abstimmung unterworfen worden, wenn auch die Berathung sich auf alle einzelnen Theile desselben und die Abstimmung indirekt auf die weit meisten Positionen erstreckt hat. Der Vertrag ist mit anderen Worten nur zur Kenntnissnahme, nicht aber zur Beschlussfassung dem Parlamente mitgetheilt; der Vertrag selbst steht in dieser Beziehung nicht anders, als die zur Erläuterung des Vertrages vorgelegte Korrespondenz. Der Vertrag dient nur zur Motivirung der sich an denselben knüpfenden Gesetzentwürfe, insbesondere auch zur Kontrolle darüber, ob die eingebrachten Gesetzentwürfe die der gesetzlichen Zustimmung bedürftigen Vertragsbestimmungen sämmtlich enthalten.

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 158. p. 1321.
[2]) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 634.

Die Geschäftsbehandlung ist aber wiederum eine ganz verschiedene gewesen in den beiden Häusern, insofern es sich hier nämlich um Gesetzentwürfe von ausschliesslich finanziellem Inhalte handelte und in Bezug darauf die Rechte des Oberhauses stark zurücktreten gegenüber denen des Unterhauses.

Verfolgen wir zunächst den Geschäftsgang im Unterhause.

Die Vorlage des Vertrages durch den Staatssekretär für das Auswärtige erfolgte am 10. Februar 1860 in demselben Augenblicke, als das Haus sich ins Committee verwandelte, um das „financial statement" des Schatzkanzlers entgegen zu nehmen. In der mehrstündigen Rede, mit der damals Gladstone eine neue Aera der Finanzpolitik inaugurirte[1]), handelte es sich vorzugsweise um die Tarifermässigungen, die in Folge des Handelsvertrags beabsichtigt wurden, und insofern um den Inhalt und die Rechtfertigung des Handelsvertrages selbst.

Nachdem dann beiläufig in den Sitzungen vom 13., 14. und 17. Februar Anfragen gestellt waren und Diskussionen über Einzelheiten stattgefunden hatten[2]), so begann die eigentliche Berathung über die durch den Vertrag nöthig werdenden Massregeln mit der Verwandlung des Hauses in das Customs Acts Committee am 20. Februar, d. h. mit der Berathung des Budgets[3]).

Und zwar drehte sich am 20. Februar Alles um die Frage, ob diese Geschäftsbehandlung die richtige sei, ob nicht vielmehr der Berathung in dem Committee of the Customs Acts eine anderweite allgemeinere Berathung vorhergehen müsse.

Es ist nicht ganz leicht, den Standpunkt der Opposition in dieser Frage zu präcisiren.

Während nämlich die Seitens der Regierung vorgeschlagene Motion einfach verlangte „That the Speaker do now leave the chair", so lautete dagegen das von der Opposition entgegengestellte Amendement Disraeli folgendermassen:

---

1) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 812—871.

2) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 958. 1037. 1230. 1267.

3) Hansard, Deb. Vol 156. p. 1355 ff.

„To leave out from the word „That" to end of the question in order to add the words „This House does not think fit to go into Committee on the Customs Acts with the view to the reduction or repeal of the duties referred to in the treaty of commerce between Her Majesty and the Emperor of the French, until it shall have considered and assented to the engagements of that treaty" instead thereof".

Das Amendement Disraeli ging also seinem Wortlaute nach offenbar auf eine Zustimmung zu dem Vertrage als Ganzes hinaus. Die Reden aber, welche bei dieser Gelegenheit von Disraeli selbst und von andern Mitgliedern der Opposition gehalten wurden, sprachen sich wieder auf das Entschiedenste dahin aus, dass das Parlament nicht das Recht habe, Staatsverträge, die von der Krone geschlossen seien, zu ratificiren oder zu sanktioniren, dass das eine Verletzung der Prärogative der Krone sein würde[1]). Das Verlangen, welches in diesen Reden hervortritt, beschränkt sich darauf, dass ein Staatsvertrag als Ganzes der konstitutionellen Kontrolle und Kritik des Parlaments unterworfen werden müsse.

Der Standpunkt ist also einigermassen unklar, und die Regierung trug, nachdem ihre Mitglieder sich in der oben angegebenen Weise ausgesprochen hatten, den Sieg davon.

Es war damit also festgestellt, dass keine Berathung und Abstimmung über den Vertrag als solchen stattzufinden habe, sondern dass derselbe nur nach Massgabe der nothwendig werdenden Gesetze, vorerst in Verbindung mit dem Budget, zu behandeln sei.

Zunächst fand in den drei Nächten des 21., 23. und 24. Februar eine Generaldiskussion über die Budgetvorlage, und damit gleichzeitig über die Hauptgrundlage des Budgets, den Handelsvertrag statt, an deren Schlusse die von der Opposition gestellte Motion, deren Annahme eine Ablehung sowohl des Budgets wie des Traktats gewesen sein würde, verworfen

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1361 ff.

wurde. Diese Motion lautete: „That this House recognizing the necessity of providing for the increased expenditure of the coming financial year, is of opinion that it is not expedient to add to the existing deficiency by diminishing the ordinary revenue, and is not prepared to disappoint the just expectations of the country by re -imposing the Income tax at an unnecessarily high rate“[1]).

Das Committee on the Customs Acts ging nunmehr zu den einzelnen Resolutionen über, in welche der Schatzkanzler den finanziellen Inhalt des Handelsvertrages aufgelöst hatte, indem die Diskussion am 27. Februar mit den Weinzöllen begonnen und in einer Reihe weiterer Sitzungen bis gegen Ende März fortgesetzt wurde[2]).

Es unterlag keinem Zweifel, dass das Customs Acts Committee, sowie demnächst das Haus gegenüber jeder einzelnen dieser Resolutionen volle Freiheit der Entschliessung hatte, wie auch in einigen Beziehungen Aenderungen erfolgt sind. Auf der andern Seite war es aber ebensowenig zweifelhaft, dass wenn diese Aenderungen von der Art wären, um einen der Vertragsartikel materiell zu lädiren, dann auch die übrigen Artikel hinfällig sein würden, und der Versuch neuer Verhandlungen, etwa zum Abschlusse eines Supplementar-Vertrages gemacht werden müsste.

In dieser Hinsicht mögen folgende Aeusserungen der Minister eine Stelle finden.

Lord John Russell: „Parliament has a perfect right to do what it pleased in the matter. It might begin with the wine duties, and reject that and every other article of the treaty if it thought fit.—With regard to the Customs duties Parliament must consent to them before the requirements of

---

1) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1470—1541. First night. — p. 1573 bis 1660. Second night. — p. 1719—1822. Third night.

2) Hansard, Deb. Vol. 156 p. 1842. 1971. 2099. 2188. 2264. Vol. 157. p. 684. 925. 1742.

the treaty were fulfilled. — If any material items were rejected by Parliament, the engagements on the part of the Queen would not been fulfilled"[1]). Gladstone: „The contract into which the Crown has entered was an incomplete contract, until it was submitted to and sanctioned by both Houses of Parliament. The consideration of high policy and convenience, which might render improper the exercise of even private judgment upon questions of secondary importance, when the consequence was to defeat the application of a treaty or to create a necessity of new negotiations, was a matter that would occur tho every reflecting man"[2]). Lord Palmerston: „The treaty as laid before the House was a complete act, but if any alterations even rendered necessary by the resolutions as passed in Committee, they might be embodied in a supplementary treaty, which it would be open to the other party, to accept or not"[3]).

Das Customs Acts Committee beantragte nun aber in allen durch den Handelsvertrag berührten Resolutionspunkten die Zustimmung, die auch Seitens des Hauses überall ertheilt wurde.

Es fragte sich jedoch, ob die auf solchem Wege ertheilte Zustimmung gegenüber dem Gesammtinhalte des Vertrages ausreiche, ob derselbe nicht Bestimmungen enthalte, die ohne finanziellen Inhalts zu sein, doch der Regelung im Wege der Gesetzgebung bedürften. Die Opposition behauptete das, insbesondere mit Rücksicht auf Art. 11. Derselbe lautete:

---

1) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 2004. 2006. 2007. 28. Febr.

2) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 2003. 28. Febr.

3) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1470. 21. Febr.

Es bedarf kaum eines Hinweises darauf, dass beide Minister sich nicht widersprechen, wenn der eine, Gladstone, den Handelsvertrag „an incomplete contract", der andere, Palmerston „a complete act" nennt. Der erste Lord des Schatzes hatte das Verhältniss nach Aussen, die Frage ber völkerrechtlichen Gültigkeit, der Schatzkanzler hatte das Verhältniss gegenüber dem bestehenden Landesrecht, die staatsrechtliche Durchführbarkeit des Vertrages im Sinne.

„The two high contracting powers engage not to prohibit the exportation of coal, and to levy no duty upon such exportation“.

Die Opposition beschränkte sich nicht auf den Nachweis, dass der in diesem Artikel enthaltene Verzicht auf das Verbot der Kohlenausfuhr nur in der Theorie ein gegenseitiger und praktisch nur für England drückend sei, dass die Uebernahme einer solchen Verpflichtung wenn auch zunächst ohne Bedeutung, dennoch dereinst verhängnissvoll werden könne, sowohl im Hinblick auf die einheimische Industrie, als auch im Hinblick auf künftige Kriege, sei es nun, dass ein Krieg zwischen Frankreich und England zum Ausbruch komme, wo dann Frankreich bis zum letzten Augenblicke sich ausreichend mit Kohlen versehen könne, oder dass ein Krieg zwischen England und einer dritten Macht entstehe, wo dann diese dritte Macht während des ganzen Kriegs in Frankreich englische Kohlen kaufen könne, oder endlich, dass ein Krieg zwischen Frankreich und einer England befreundeten Macht geführt werde, wo dann die schrankenlose Kohlenausfuhr nach Frankreich leicht zu Klagen und Beschwerden über die Verletzung der Pflichten der Neutralität Anlass geben könne, die Opposition berief sich ausserdem aber auch noch darauf, dass eine legislative Mitwirkung des Parlaments bei diesem Artikel um deswillen nothwendig sei, weil die Krone nicht als Ausfluss ihrer Prärogative nach „common law“, sondern nur auf Grund einer besonderen Parlamentsakte, nach „statute law“, die Befugniss besitze, Ausfuhrverbote zu erlassen, und dass diese zur Sicherheit des Landes der Krone übertragene Befugniss nun nicht mehr einseitig von derselben aufgegeben werde könne, weder im Ganzen noch in Bezug auf gewisse Artikel, sondern dass dazu eben eine parlamentarische Mitwirkung erforderlich sei, die durch Resolutionen des Customs Acts Committee nicht vorbereitet werden könne, weil es sich weder um eine Zollermässigung, noch um eine Zollerhöhung handele.

Indem die Richtigkeit des letzterwähnten Punktes nicht zu bezweifeln ist, so wurde dennoch Seitens der Regierungspartei jedes Eingehen auf diesen Punkt um deswillen abgelehnt, weil die Befugniss, Ausfuhrverbote zu erlassen, eben zur königlichen Prärogative nach „common law" gehöre.

Die Frage an sich muss hier natürlich auf sich beruhen. Jedenfalls aber ist das ein Beispiel, wie wichtige Festsetzungen ohne parlamentarische Mitwirkung in formelle Wirksamkeit treten können, wenn die parlamentarische Mehrheit im Grossen und Ganzen einverstanden ist[1]).

Noch bevor nun aber die legislative Mitwirkung auf diesem Wege zum Ziel geführt wurde, erfolgte am 8. März von Seiten der Regierung der schon früher angemeldete Antrag auf Erlass einer Adresse an die Königin, dahin lautend:

„That an humble Address be presented to Her Majesty, to assure Her Majesty that, having considered the treaty of commerce concluded between Her Majesty and the Emperor of the French, this House begs leave to approach Her Majesty with their sincere and grateful acknowledgments for this new proof of Her Majesty's desire to promote the welfare and happiness of Her subjects:

To assure Her Majesty that we shall proceed to take suchs steps as may be necessary for giving effect to a system which we trust will promote a beneficial intercourse between Great Britain and France, tend to the extension of trade and manufacture, and give additional security for the continuance of the blessings of peace"[2]).

Dieser Antrag wurde wiederum von der Opposition bekämpft.

---

[1]) Vgl. darüber besonders Hansard, Deb. Vol. 156. p. 958 ff. 1320 ff. Vol. 157. p. 616 ff.

[2]) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 121.

Jedoch wurde dasjenige Amendement, welches darauf ausging, jede Meinungsäusserung so lange abzulehnen, bis Eröffnungen über die endgültigen Absichten des Kaisers der Franzosen in Bezug auf die Annexion von Savoyen und Nizza vorlägen, vor der Abstimmung zurückgezogen.

Der Wortlaut desselben war:

„To leave out from the words: „„Majesty that““ in the second line to the end of the question in order to add the words, „this House approaches Her Majesty with great devotion and respect, but while fully appreciating the advantageous results to be obtained by this country from an increased commercial intercourse with France, and while fully estimating the European benefits attending the friendly relations between Great Britain and France, this House respectfully declines expressing an opinion on the treaty Her Majesty has concluded with the Emperor of the French until such time as the final intentions of the Emperor of the French with refering to the project of annexing Savoy and Nice to the French Empire be made known to this country““ instead thereof“.

Das Zusatz-Amendement aber, welches sich gegen das Kohlenausfuhrverbot aussprach, wurde mit grosser Majorität verworfen.

Dasselbe lautete:

„At the end of the question to add the words:

But humbly to represent to Her Majesty, that, in the opinion of this House, Art. XI imposes on the Crown and Legislature of the country unnecessary and impolitic restrictions to which this House cannot assent and to pray Her Majesty to effect the omission of that article from the treaty“.

Endlich wurde der Adress-Antrag selbst nach zweitägiger Debatte, die sich wieder in grösster Breite über alle bereits diskutirten Punkte ausdehnte, vom Hause angenommen, die Adresse selbst demgemäss abgefasst[1]), und nach erlangtem

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 121—330.

Beitritte des Oberhauses zu derselben am 15. März[1]), durch eine Deputation beider Häuser am 17. März der Königin in Osborne überreicht[2]), die darauf folgendes erwiderte:

„I thank you for your loyal and dutiful address. It is most gratifying for me to receive your assurance, that after having considered the treaty of commerce which I have concluded with the Emperor of the French, you are prepared to take steps to assist me in carrying out a measure which is intended to promote commercial and friendly intercourse between this country and France, and to afford an additional security for the continuance of peace"[3]).

Es ist schwer die Bedeutung dieser Adresse juristisch zu qualificiren. Sie ist offenbar nicht im Stande, diejenige legislative Zustimmung zu gewähren, welche für einzelne Theile des Vertrags nothwendig war, das konnte vielmehr nur in der Form einer Parlaments-Akte geschehen. Sie gewährt dann allerdings eine moralische Garantie dafür, dass diese legislative Zustimmung im ganzen Umfange erfolgen werde, es ist aber mindestens zweifelhaft, ob das Parlament sich auch juristisch dadurch gebunden habe. Die Adresse würde also streng genommen überflüssig gewesen sein; sie erklärt sich aber wesentlich aus dem Bestreben, eine formelle Aeusserung, wenn auch nicht Zustimmung des Parlaments, über das Ganze des Vertrages herbeizuführen, und dadurch insbesondere auch die Uebereinstimmung zwischen der zeitigen Regierung und der Mehrheit des Parlaments zu konstatiren, wie denn solche Adressen gerade bei wichtigen Vertragsschliessungen auch schon früher vorgekommen waren.

Werfen wir zum Schluss noch einen Blick auf die Geschäftsbehandlung, welche dem Handelsvertrage im Ober-

---

1) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 343. 354. 2215. Vol. 157. p. 335 548—645.

2) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 703. 765.

3) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 818. 833.

hause zu Theil geworden ist, so ist schon oben im Allgemeinen auf die ganz verschiedene Stellung der beiden Häuser zu finanziellen Gesetzesvorlagen hingewiesen worden. Es ist nämlich ein unbestrittener Satz des englischen Verfassungsrechts, dass alle solche Bills ihren Ursprung im Unterhause nehmen müssen. Es ist ausserdem eine seit langer Zeit beobachtete Praxis, die übrigens nicht zu voller gesetzlicher Anerkennung gelangt ist, dass das Oberhaus sich der Amendirung solcher Bills enthält. Es steht endlich unzweifelhaft fest, dass zum Zustandekommen solcher Bills die formelle Sanktion des Oberhauses gehört, dass mithin auch auf dem finanziellen Gebiete förmliche Parlaments-Akte erfordert werden; wenn auch Zollermässigungen provisorisch sofort in Wirksamkeit treten, sobald sie im Committee des Unterhauses, und noch ehe sie vom Unterhause selbst angenommen sind[1]).

Demgemäss ist denn auch bei der Berathung des Handelsvertrages von den Rednern der Opposition wiederholt erklärt worden, dass es sich um eine eingehende Prüfung des finanziellen und kommerciellen Inhalts der einzelnen Artikel nicht handeln könne, gegenüber den Beschlüssen des andern Hauses, von dessen Entscheidung das Schicksal von Handelsverträgen und finanziellen Vorschlägen nun einmal abhängig sei[2]). „You have no power", sagte insbesondere Earl Derby, „practically to deal with this question, because it involves money considerations, and you have no power to make amendments"[3]).

Das Oberhaus hat sich unter diesen Umständen nur in wenigen Sitzungen, am 6., 16. und 20. Februar mehr beiläufig

---

[1]) Todd, I. 457. Cox. 104. — Der Widerstand der Lords gegenüber der Abschaffung der Papiersteuer wurde daher in der Weise gebrochen, dass die verschiedenen Bills, in welche bis dahin das Budget zerfiel, zu einer einzigen zusammengefasst und diese Gesammtbill dem Oberhause zur Annahme oder Ablehnung präsentirt wurde.

[2]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1106 ff.

[3]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1329.

und am 20. Februar bei Gelegenheit der Adressberathung ausführlich mit dem Handelsvertrage beschäftigt. Und die Debatte drehte sich dabei im Wesentlichen nur um die Frage, ob der Vertrag ausser den finanziellen Bestimmungen weitere Festsetzungen enthielte, welche eine parlamentarische Zustimmung nothwendig machten, was insbesondere in Bezug auf den Verzicht hinsichtlich des Kohlenausfuhrverbots und in Bezug auf die generelle Klausel des Art. 20 von der Opposition behauptet, von der Regierung und von der Mehrheit des Hauses aber nicht anerkannt wurde.

Dem Oberhause blieb demgemäss nur noch die Zustimmung oder die Verwerfung der vom Unterhause in Gemässheit des Vertrags angenommenen Finanzresolutionen des Committee on Customs Acts, die durch die erfolgte Zustimmung zu wirklichen Parlaments-Akten erhoben wurden.

Der spätere Handelsvertrag zwischen Grossbritannien und dem Zollverein vom 30. Mai 1865, der sich innerhalb des im Jahre 1860 festgestellten gesetzlichen Rahmens hält und sich darauf beschränkt, die beiden Kontrahenten in ihrem gegenseitigen Verhältnisse auf den Fuss der meistbegünstigten Nationen zu setzen, hat desshalb irgend welche Mitwirkung des Parlaments nicht erforderlich gemacht. Das einzige Mal, dass von diesem Vertrage im Parlamente überhaupt die Rede gewesen ist, war in der Sitzung des Unterhauses vom 19. Juni 1865, als ein Mitglied die Aufmerksamkeit des Hauses auf den von beiden preussischen Kammern bereits debattirten Vertrag besonders mit Rücksicht auf den angeblichen Inhalt des Art. 5 (Kohlenausfuhrverbot) und in der Tendenz, die Frage nach der Verantwortlichkeit für diese Bestimmung festzustellen, lenkte. Diese Anregung hat aber nur eine ziemlich kurze Erwiderung Seitens der Regierung durch Milner Gibson zur Folge gehabt, die

mit dem Satze schloss: „When the treaty was ratified Government would have no objection to lay the correspondance upon the table, but at present it would not be advisable to do so". Später ist nie wieder davon die Rede gewesen[1]).

Ebenso verhält es sich mit dem englisch-österreichischen Handelsvertrage vom 16. December 1865[2]).

B. Das Ausführungsgesetz.

Die parlamentarische Zustimmung kann nun aber auch im Wege eines förmlichen Ausführungs-Gesetzes gegeben werden, welches dem abgeschlossenen Vertrage die gesetzliche Wirksamkeit ausdrücklich beilegt.

Solche Ausführungs-Gesetze haben aber während der ganzen Regierungszeit der Königin Victoria, wie eine Durchsicht der Statutes at large ergeben hat, nur in folgenden Fällen Anwendung gefunden:[3])

2 & 3 Vict. c. 96. An Act to authorize Her Majesty to carry into effect a convention between Her Majesty and the King of France relative to the fisheries. — Aenderungen dieses Vertrages sind genehmigt durch die Ausführungs-Gesetze 3 & 4 Vict. c. 96. und 5 & 6 Vict. c. 12.

3 & 4 Vict. c. 95. An Act to enable Her Majesty to carry into effect certain stipulations contained in a treaty of com-

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 180 p. 461 ff. Vgl. auch den Vertrag selbst in Accounts and Papers; State Papers 1865. Vol. 57.

[2]) Accounts and Papers; State Papers 1866. Vol. 76.

[3]) Damit stimmt auch überein der Index to the Statutes public and private passed in the several years from the union of Ireland to the termination of the seventeenth Parliament of the United Kingdom 41 Geo. III. (1801) to 22 Vict. (1859); in Accounts and Papers 1860. Vol. VII.

merce and navigation between Her Majesty and the Emperor of Austria.

6 & 7 Vict. c. 75. An Act for giving effect to a convention between Her Majesty and the King of the French for the apprehension of certain offenders.

6 & 7 Vict. c. 76. An Act for giving effect to a treaty between Her Majesty and the United States of America for the apprehension of certain offenders.

6 & 7 Vict. c. 79. An Act carrying into effect a convention with the King of the French concerning the fisheries in the seas between the British Islands and France.

8 & 9 Vict. c. 120. An Act for facilitating execution of the treaties with France and the United States of America for the apprehension of certain offenders.

12 & 13. Vict. c. 25. An Act giving effect to the stipulations of a treaty between Her Majesty and the King of Portugal for the apprehension of certain offenders.

15 & 16 Vict. c. 12. An Act carrying into effect a convention respecting copyright with France.

18 & 19 Vict. c. 3, An Act to carry into effect a treaty between Her Majesty and the United States of America relating to the North America fisheries.

18 & 19 Vict. c. 17. An Act to carry into effect a convention between Her Majesty and the King of Sardinia.

18 & 19 Vict. c. 77. An Act giving effect to a convention with the United States of America for the settlement of claims made upon the government of either country since the treaty of Ghent 24. Dec. 1814.

18 & 19 Vict. c. 99. An Act to enable Her Majesty to carry into effect a convention made between Her Majesty, His Majesty the Emperor of the French, and His Imperial Majesty the Sultan.

18 & 19 Vict. c. 101. An Act for the more effectual execution of the convention between Her Majesty and the

French Government concerning the fisheries in the seas between the British Islands and France.

20 & 21 Vict. c. 12. An Act to carry into effect a convention between Her Majesty and the King of Denmark.

21 & 22 Vict. c. 35. An Act to remove doubts as to the operation of a convention between Her Majesty and the Emperor of the French relative to Protendic and Albreda.

25 & 26 Vict. c. 40. An Act to carry into effect the treaty between Her Majesty and the United States of America for the suppression of the African slave trade.

25 & 26 Vict. c. 70. An Act for giving effect to a convention between Her Majesty and the King of Denmark for th emutual surrender of criminals.

31 & 32 Vict. c. 45. An Act to carry into effect a convention between Her Majesty and the Emperor of the French concerning the fisheries in the seas adjoining the British Islands and France and to amend the laws relative to British sea fisheries.

31 & 32 Vict. c. 126. An Act to enable Her Majesty the Queen to carry into effect a convention made between Her Majesty and other powers relative to a loan for the completion of works for the improvement of the navigation of the Danube.

Der Inhalt dieser Verträge bezieht sich theils auf Fischereiverhältnisse, Auslieferungen, Unterdrückung des Sklavenhandels, Nachdruck, Handelsverhältnisse und den Küstenhandel in den britischen Besitzungen, theils auf finanzielle Verpflichtungen, welche die Krone andern Staaten gegenüber auf sich nimmt,indem der Vertrag mit Sardinien vom 26. Januar 1855 (18 & 19 Vict. c. 17) die Beschaffung einer Anleihe von einer Million L., der Vertrag mit der Türkei (18 & 19 Vict. c. 99) die Garantie für die Zinsen einer türkischen Anleihe, der Vertrag mit Dänemark (20 & 21 Vict. c. 12) die Ablösung des Sundzolls, der Vertrag mit einer Mehrzahl von Mächten endlich (31 & 32 Vict. c. 123) wiederum die Ga-

rantie für eine Anleihe zur Vollendung der Arbeiten behufs Verbesserung der Donauschifffahrt stipulirt.

Die Ausführungs-Gesetze, welche in gleichmässiger Bedeutung die Formeln „for giving effect to a treaty" und „to carry into effect a treaty", ausnahmsweise auch die vollere Formel „to authorize" oder „to enable Her Majesty to carry into effect" gebrauchen, übrigens aber auch mit den Ausdrücken treaty und convention abwechseln, gehn sämmtlich von der Thatsache des abgeschlossenen und ratificirten Vertrages aus. Die Fassung der Verträge ist übrigens in sofern verschieden, als nur in denjenigen, welche die Uebernahme einer finanziellen Verbindlichkeit stipuliren, die Nothwendigkeit der parlamentarischen Mitwirkung zur Ausführung des Vertrags ausdrücklich erwähnt ist, indem es in den Verträgen dieser Art heisst: „Her Majesty undertakes to recommend to Her Parliament to enable Her to advance by way of loan", oder „to guarantee the interest of a loan." (18 & 19 Vict. c. 17 c. 99. 20 & 21 Vict. c. 12).

In den weitern Erwägungsgründen wird nun entweder bloss der Inhalt des abgeschlossenen Vertrags, um dessen Ausführung es sich handelt, kurz angegeben, oder der Vertrag selbst seinem ganzen Wortlaute nach aufgeführt, sei es im Text des Ausführungs-Gesetzes selbst, sei es in einer besondern Anlage; die Mittheilung des ganzen Vertrages ist z. B. geschehn in dem Ausführungs-Gesetze über die Unterdrückung des afrikanischen Sklavenhandels (25 & 26 Vict. c. 40), in dem Ausführungs-Gesetze über den dänischen Auslieferungs-Vertrag (25 & 26 Vict. c. 70), in dem Ausführungs-Gesetze zu dem letzten französischen Fischerei-Vertrage (31 & 32 Vict. c. 45).

Was endlich die gesetzliche Formel betrifft, vermöge deren dem Vertrage die Vollziehbarkeit gewährt wird, so ist dieselbe eine verschiedene nach dem Inhalte des Vertrages selbst. In den Ausführungs-Gesetzen zu denjenigen Verträgen, bei denen es sich um die Erfüllung einer finanziellen Ver-

bindlichkeit handelt, erfolgt die Ermächtigung in kurzen Worten, entweder an die Krone selbst, die Garantie zu übernehmen, oder an die Treasury, die fragliche Summe den konsolidirten Fonds zu entnehmen; es heisst demgemäss im Ausführungs-Gesetze zum Vertrage über die türkische Zinsengarantie: „It shall be lawful for Her Majesty, and She is hereby authorized to guarantee“ (18 & 19 Vict. c. 99); ähnlich in dem Ausführungs-Gesetze zum Vertrage behufs der Anleihe zum Zwecke der Verbesserung der Donauschifffahrt (31 & 32 Vict. c. 126). Es heisst dagegen in dem Ausführungs-Gesetze zu dem Vertrage über die dem Königreiche Sardinien zu gewährende Anleihe: „Be it enacted, it shall be lawful for the Commissioners of Her Majesty's Treasury“ (18 & 19 Vict. c. 17), und ähnlich in dem Ausführungs-Gesetze zu dem Vertrage über die Ablösung des Sundzolls (20 & 21 Vict. c. 12). Den Verträgen sonstigen Inhalts wird die Vollziehbarkeit in einer dreifach verschiedenen Weise gewährt. Man begnügt sich entweder mit der allgemeinen Formel: „Be it enacted etc: All acts of Parliament and laws which operate to prevent the provisions of the said treaty from taking full effect, shall so far as they so operate be suspended, and of no effect during the continuance of the said treaty“ (18 & 19 Vict. c. 3). Oder es wird der wesentliche Inhalt des Vertrags in die Form eines wirklichen Gesetzes gebracht, welches wiederum so lange in Kraft bleiben soll, als die Dauer des Vertrages währt; so beim französischen, nordamerikanischen und dänischen Auslieferungs-Vertrage und bei dem Vertrage über die Unterdrückung des Sklavenhandels, bei welchem es sich um genaue Begrenzung des den Schiffsführern gewährten Durchsuchungsrechts und um Feststellung des in solchen Fällen stattfindenden gerichtlichen Verfahrens handelte (6 & 7 Vict. c. 75 und c. 76; 25 & 26 Vict. c. 40; 25 & 26 Vict. c. 70). Oder endlich es wird der Vertrag seinem ganzen Inhalte nach zum Gesetze erklärt; so in den beiden Verträgen über den Küstenhandel in den britischen Besitzungen und über die See-

fischerei an den britischen und französischen Küsten; wie es scheint, handelte es sich in beiden Fällen um ziemlich tiefgreifende und umfassende Aenderungen der englischen Gesetz gebung. Die Formel lautete in dem Fall des Küstenhandels: „Be it enacted etc.: The above recited convention is hereby confirmed, and shall be deemed to have full force and operation, anything in the said recited act or in any other act of Parliament notwithstanding“ (21 & 22 Vict. c. 35); beim Fischerei-Vertrage: „The convention set out in the first shedule to this act is hereby confirmed, and the articles thereof and the declaration thereto annexed shall be of the same force, as if they were enacted in the body of this act.“ (31 & 32 Vict. c. 45). Es bedarf keiner Bemerkung, dass der Ausdruck „confirmed“ in Bezug auf einen von der Krone abgeschlossenen Staatsvertrag formell inkorrekt ist, während derselbe materiellen Bedenken namentlich in dem Falle nicht unterliegt, dass der Gesammtinhalt des Vertrags der gesetzgeberischen Mitwirkung des Parlaments bedurfte.

C. Das Ermächtigungs-Gesetz.

Es kann endlich im Voraus ein Ermächtigungs-Gesetz erlassen werden, welches der Krone die Befugniss giebt, durch Abschluss von Staatsverträgen ohne vorhergehende Specialgenehmigung des Parlaments das bestehende Landesrecht direkt zu ändern.

Es muss hier erinnert werden an dasjenige, was oben über das heutige Verhältniss der Parlamentsstatuten zu den Orders in Council, über das Verhältniss von Gesetzgebung und Verordnungsgewalt überhaupt gesagt wurde. Indem die parlamentarische Gesetzgebungsgewalt einem selbständigen

Verordnungsrechte der Krone keinen Raum mehr offen lässt, so findet doch andererseits in zahlreichen Fällen eine Delegation der Gesetzgebung durch Parlamentsstatuten für die Details der Normirung eines bestimmten Gegenstands, sei es an den King in Council sei es an königliche Behörden statt.

Da nun eine direkte Theilnahme des Parlaments bei dem Abschlusse von Staatsverträgen nicht besteht, eine Theilnahme des Parlaments gegenüber von Staatsverträgen vielmehr nur insofern stattfindet, als eine Aenderung des bestehenden Rechts, um den Bestimmungen des Vertrages die Wirksamkeit zu sichern, nothwendig ist, so kann diese Aenderung des bestehenden Rechts, wie sie regelmässig durch förmliches Gesetz geschieht, doch auch ebensogut auf dem Wege einer Verordnung ins Werk gesetzt werden, sofern der Erlass einer solchen in einem vorhandenen Gesetze seine Rechtfertigung findet.

Dahin gehören z. B. die zahlreichen von England abgeschlossenen Postverträge. Dieselben sind sämmtlich ins Leben getreten, ohne dass eine Mitwirkung des Parlaments überhaupt stattgefunden hat. Denn durch eine Parlaments-Akte aus dem vierten Regierungsjahre der Königin Victoria „An Act for the regulation of duties of postage“ war den Commissioners of Her Majesty's Treasury die Befugniss ertheilt, von Zeit zu Zeit den Posttarif gegenüber dem Auslande neu festzusetzen, denselben zu erhöhen oder herabzusetzen. Demgemäss war nach erfolgtem Abschlusse eines solchen Postvertrags Nichts weiter nothwendig, als dass in Uebereinstimmung mit seinen Festsetzungen ein Treasury Warrant erlassen wurde. Zur Erläuterung diene der am 1. October 1846 zwischen England und Preussen abgeschlossene Postvertrag, der durch Treasury Warrant, fixing the rates of postage on letters, newspapers etc. between Prussia and Great Britain vom 16. Dec. 1846 ins Leben geführt wurde. Sodann der am 15. December 1848 zwischen England und den Vereinigten Staaten von Nordamerika abgeschlossene Postvertrag, der durch den Trea-

sury Warrant, altering the rates of postage on letters between the United States and the United Kingdom vom 22. Dec. 1848 in Wirksamkeit trat. Endlich der am 27. November 1849 zwischen England und Belgien abgeschlossene Postvertrag, der durch den Treasury Warrant, relative to the duties of postage payable on letters etc. between the United Kingdom and Belgium vom 4. Febr. 1850 Geltung erhielt.[1])

Dahin gehören ferner die zahlreichen von England abgeschlossenen Verträge über das geistige Eigenthum. Dieselben sind gleichfalls sämmtlich ohne Mitwirkung des Parlaments ins Leben getreten. Denn durch eine Parlaments-Akte aus dem siebenten und achten Regierungsjahre der Königin Victoria „An Act to amend the law relating to international copyright" war der Königin mit Rath und Zustimmung ihres Privy Council die Befugniss ertheilt die Bestimmungen dieses Gesetzes bei festgestellter Gegenseitigkeit dem Auslande gegenüber zur Anwendung zu bringen. Demgemäss war also nach erfolgtem Abschlusse eines solchen Vertrages zum Schutze des geistigen Eigenthums nichts weiter nothwendig, als dass eine Order in Council erlassen wurde, welche die Anwendung der englischen Gesetze über den Nachdruck auf die Angehörigen des kontrahirenden Staates anordnete. Ein Beispiel bietet die zwischen England und Hannover am 4. August 1847 abgeschlossene Convention for the establishment of international copyright, und die British Order in Concil, granting the privilege of copyright in the British dominions to Hanoverian Works of literature and the fine arts vom 30. Oct. 1847.[2])

Dahin gehören ferner gegenwärtig die von England abgeschlossenen Verträge über die Auslieferung von Verbrechern. Dieselben haben früher allerdings besondere Ausführungsge-

---

[1]) Hertslet a. a. O. p. 814. 935. 82. Es finden sich dort noch zahlreiche andere Beispiele.

[2]) Hertslet a. a. O. p. 566. ff; wo gleichfalls noch zahlreiche andere Beispiele sich finden.

setze nothwendig gemacht. Unter den oben aufgeführten Parlamentsstatuten aus der Regierungszeit der Königin Victoria, welche eigens zur Effektuirung von Staatsverträgen erlassen worden sind, finden sich vier auf Auslieferungsverträge bezügliche, die letzte aus dem Jahre 1862. Seitdem war zunächst das Statut 29 & 30 Vict. c. 121 „An Act for the amendment of the law relating to treaties of extradition" erlassen worden. An die Stelle desselben ist jetzt das Statut „An Act for amending the law, relating to the extradition of criminals". (9. August 1870) getreten. Dies Gesetz legt im Eingange der Königin das Recht bei, nach erfolgtem Abschlusse eines Auslieferungs-Vertrages durch Order in Council zu befehlen, dass die Bestimmungen eben dieses Gesetzes Platz greifen sollen, zugleich aber die Wirksamkeit dieses Gesetzes einzuschränken, sei es auf gewisse Theile des Reichs, oder durch Bedingungen und Ausnahmen. Jede solche Order soll den Inhalt des abgeschlossenen Vertrags angeben, und nicht länger in Kraft bleiben, als der Vertrag selbst; sie soll ausserdem in der London Gazette publicirt, und dem Parlamente innerhalb bestimmter Frist vorgelegt werden. Es folgen nun die Schranken, welche der Auslieferungsbefugniss gesetzlich gezogen werden. Es wird dann noch ausdrücklich hervorgehoben, dass eine Ermächtigung der Krone zum Erlass der Order in Council nur unter der Voraussetzung ertheilt sei, dass der Vertrag sich in Uebereinstimmung mit den Bestimmungen dieser Parlaments-Akte befinde, besonders in Uebereinstimmung mit den darin enthaltenen Einschränkungen der Auslieferungsbefugniss, — die zur Auslieferung führenden Verbrechen sind in einer besondern Anlage aufgezählt — und unter der fernern Voraussetzung, dass der Vertrag die Klausel einer jedem Theile freistehenden jährlichen Kündigung enthalte. Indessen soll die in rechtsgültiger Form erfolgte Publikation der Order die rechtliche Vermuthung für die Uebereinstimmung derselben mit diesem Ermächtigungsgesetze begründen, und daher die Gültigkeit einer solchen Order von den Gerichten nicht ange-

fochten werden können. Es folgen endlich die Bestimmungen über die Art der Verhaftung und die dabei zu beobachtenden Formen, und sonstige Festsetzungen materieller Art.

Demgemäss ist insbesondere der Auslieferungs-Vertrag zwischen Grossbritannien und dem Deutschen Reiche vom 14. Mai 1872 englischerseits ohne direkte Betheiligung des Parlaments zu praktischer Wirksamkeit gelangt.[1])

Dahin gehören weiter die zahlreichen von England abgeschlossenen Verträge über die Unterdrückung des Sklavenhandels, insofern durch 7 & 8 Vict. c. 26 „An Act authorising Her Majesty to carry into immediate execution by Orders in Council any treaties for the suppression of the slave trade“ vorgeschrieben ist, dass die Königin ins Künftige befugt sein soll, die Festsetzungen aller derartigen Verträge, namentlich soweit sie sich auf Durchsuchungen, Verhaftungen, Verurtheilungen beziehen, durch Verordnung in Wirksamkeit zu setzen, unter Vorbehalt der spätern Vorlage ans Parlament.

Indem also die Krone, statt nachher ein Gesetz zu dem abgeschlossenen Vertrage zu beantragen, vorher sich durch ein Gesetz zu der Vertragschliessung ermächtigen lässt, so vermeidet man auf diesem Wege allerdings alle Konflikte zwischen dem unbedingten formellen Rechte der Krone und dem ebenso unbedingten materiellen Rechte des Parlaments, und man vermeidet auch, dass aus solchem innern Konflikte ein äusserer hervorgehe. Andererseits ist doch aber auch einleuchtend, dass wenn schon in denjenigen Fällen, wo die nachträgliche Genehmigung eingeholt wurde, die eigentliche Kraft den Verträgen weniger durch die Ratifikation als durch die hinzukommende Parlaments-Akte gegeben wurde, die formelle Machtbefugniss der Krone noch viel weniger gewahrt erscheint in denjenigen Fällen, wo die Genehmigung des Parlaments dem Vertragsabschlusse vorhergeht.

---

[1]) Parliamentary Papers 1872. Nr. 564. 568. 660.

II. Die Ministerverantwortlichkeit und die Staatsverträge.

Es sind besonders die ältern Schriftsteller, Blackstone und seine Nachfolger, welche auf das Mittel der Ministeranklage als Gegengewicht gegen die königliche Prärogative grosses Gewicht legen.

In der That ist die englische Ministerverantwortlichkeit nicht bloss eine juristische, sondern auch eine politische, indem die Minister nicht bloss verantwortlich sind für die Gesetzmässigkeit, sondern auch für die Zweckmässigkeit (honesty and utility) aller ihrer Massregeln. Treffend sagt in dieser Beziehung Lord Brougham in seiner grossen Rede vom 22. Januar 1846 bei Gelegenheit der Adress-Berathung: „The advisers of the Crown are likewise responsible for the policy and wisdom as well as the legality of the measures of government, because they are bound to use all their endeavours in the service of the Crown; and on the other hand deserve punishment, if they undertake so important a duty, without possessing the ability requisite for its discharge.“ Bowyer nimmt diese Stelle wörtlich in den Text auf und fügt hinzu: „There is a good maxim in the Pandects applicable to this point of law or morals. Gaius says: Nec videtur iniquum, si infirmitas culpae adnumeretur, cum affectare quisque non debeat, in quo vel intelligit vel intelligere debet, infirmitatem suam alii periculosam futuram.“ Die dazu citirte l. 8 D. ad legem Aquiliam handelt übrigens von einem Maulthiertreiber, der aus Ungeschick oder Schwäche den impetus der Maulesel nicht zu zügeln vermocht hat. [1]) So sagt auch neuerdings Cox: „The offences which it is the object of impeachment to punish are usually maladministration of public affairs, infraction of constitutional rights and similar crimes, of such

[1]) Bowyer, Commentaries on the Constitutional Law of England. 2 edit. 1846. p. 136.

magnitude, that they cannot be properly punished by ordinary magistrates"[1]).

Diese Ministerverantwortlichkeit bezieht sich natürlich auch auf die gesetzmässige und zweckmässige Leitung der auswärtigen Politik und insbesondere auf den Abschluss von Staatsverträgen. Bei Gelegenheit der Berathung des französischen Handelsvertrages ist das von den hervorragendsten Mitgliedern des damaligen Kabinets ausdrücklich anerkannt worden. Insbesondere sagte Gladstone: „The power the constitution has reserved to Parliament is this — it has fully secured to the House of Commons the right of giving its legislative sanction to those parts of the treaty which require that sanction to have any effect; next the House has the power of expressing to the Crown its general opinion of any treaty either to the whole or as to part by means of an address; and thirdly it has the power, if it disapproves any treaty of visiting the authors of it with condemnation"[2]). Aehnlich äusserte sich in derselben Sitzung der Attorney-General Sir Richard Bethell: „It is the right of Parliament to criticize them, to express an opinion upon them, to censure those who have advised the Crown"[3]). Und in ziemlich denselben Wendungen erklärte der Lord Kanzler im Oberhause: „Parliament might indeed censure, impeach or punish the ministers, who had advised the Crown, to conclude any treaty"[4]).

In der That sind die Ministeranklagen, welche aus Veranlassung der sog. Theilungs-Verträge gegen Lord Somers, und welche bald nachher wegen des Utrechter Friedens gegen Lord Oxford, wenn auch beide Male ohne Erfolg, angestellt wurden, Beispiele dafür, dass die Ministerverantwortlichkeit auf das Gebiet der internationalen Vertragsschliessungen prak-

---

[1]) Cox, British Commonwealth, p. 266.
[2]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1380. 20. Febr.
[3]) Hansard, Deb. Vol. 156. p. 1398. 20. Febr.
[4]) Hansard, Deb. Vol. 157. p. 634. 15. März.

tische Anwendung gefunden hat, und zwar gerade in solchen Fällen, wo es sich nicht sowohl um eine Verletzung der Gesetze, als der Interessen des Landes handelte[1]).

Indessen ist doch zu bedenken, dass sogar die Verurtheilung eines Ministers aus Veranlassung eines Staatsvertrags diesen Staatsvertrag selbst, wenn er sonst rechtsgültig abgeschlossen wäre, nicht nachträglich ungültig machen könnte, und dass nicht einmal die Wirksamkeit eines derartigen Vertrages, wenn die Ausführung desselben sonst kein Hinderniss fände, im geringsten durch eine solche Verurtheilung berührt werden würde. In Bezug auf die Verträge von Utrecht sind allerdings zwei Artikel, welche die Handelsbeziehungen zu Frankreich zum Gegenstande hatten, ausser Kraft gesetzt, aber nicht wegen der in Scene gesetzten Ministeranklage, die ja ausserdem zu einer Verurtheilung gar nicht führte, sondern weil die Bill, welche diesen Artikeln die gesetzliche Ausführung sichern sollte, im Unterhause fiel.

Es ergiebt sich das schon aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, es wird aber ausserdem von den Autoritäten des englischen Verfassungsrechts noch besonders bezeugt. In allen Kompendien von Blackstone bis auf Todd heisst es wörtlich gleichlautend: „Whatever engagements or contracts the Sovereign enters into, no other power within the kingdom can legally delay, resist or annul; although the Kings ministers are responsible to Parliament for their participation in the conclusion of any treaty derogatory to the honour and interest of the nation“[1]).

---

[1]) v. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister Tübingen 1837. S. 670. 678.

[2]) Blackstone I. 257. Todd I. 609. Eine ähnliche Stelle bei Blackstone I. 251: „Thus the King may make a treaty with a foreign state, which shall irrevocably bind the nation; and yet when such treaties have been judged pernicious, impeachments have pursued those ministers, by whose agency or advice they were concluded“.

So fasst auch Benjamin Constant, welcher das englische Recht in dieser Beziehung zur Nachahmung empfiehlt, die Sache auf, indem er sagt: „Les traités sont examinés par le parlement, non pour les rejeter ou pour les admettre, mais pour déterminer si les ministres ont rempli leur devoir dans les négotiations. La désapprobation du traité n'a de résultat que le renvoi ou l'accusation du ministre, qui a mal servi son pays"[1]). Und ebenso deducirt endlich der Lord Kanzler bei der Debatte im Oberhause über den französischen Handelsvertrag. Nachdem er nämlich in der oben mitgetheilten Stelle die Anwendung der Ministeranklage auf Staatsverträge für durchaus statthaft erklärt hat, fügt er hinzu: „But the treaty itself was valid"[2]).

Die Ministerverantwortlichkeit auch in ihrer weitesten Ausdehnung würde sich in ihrer Anwendung auf die von der Krone abgeschlossenen Staatsverträge als ebenso unwirksam erweisen, wie auf die von der Krone erfolgten Kriegserklärungen, die gleichfalls und zwar im weitesten Umfange zu der Prärogative gehören und für deren Begrenzung man gleichfalls auf die Ministerverantwortlichkeit hinweist. Sie zeigt sich in beiden Fällen als eine Repressiv-Massregel, welche weder die Kriegserklärung, noch den Vertrags-Abschluss ungeschehen machen kann.

III. Die formelle und materielle Prärogative.

Die hauptsächlichste Schranke für die Krone bei Abschliessung von Staatsverträgen aller Art liegt endlich in der ganzen heutigen Gestaltung der englischen Staatsverfassung.

---

[1]) Benjamin Constant, Cours de politique constitutionnelle I. 41.
[2]) Hansard, Deb. Vol. 657. p. 134. 15. März.



Im vollen Gegensatz zu der überlieferten Theorie besteht das Grundprincip der heutigen englischen Verfassung nicht in der Trennung, sondern in der gänzlichen Verschmelznng und Vereinigung der legislativen und exekutiven Gewalt. Es giebt nur eine einzige Autorität für alle Arten von Angelegenheiten, und diese alleinige Autorität ist das Parlament. An Stelle des alten „prerogative government" findet sich heutzutage ein „parliamentary government". Es hilft dabei Nichts nach alter Fiktion die Krone zu einem Bestandtheil des Parlaments zu machen, denn wie die heutigen Machtverhältnisse sich festgestellt haben, so ist wieder nur ein Theil des Parlaments, das Haus der Gemeinen, der Alles entscheidende Faktor. Die Krone hat keine Minister mehr, die von ihr ernannt werden und ihr verantwortlich sind für die Führung der Staatsgeschäfte; die jedesmalige Regierung ist vielmehr ein Ausschuss des Parlaments, im Wesentlichen des Unterhauses, bei dessen Bildung die Krone nur eine untergeordnete Bedeutung hat; oder wie Robert v. Mohl, der im Uebrigen die Gleichstellung des Königs von England mit dem Dogen von Venedig in Abrede stellt, dies ausdrückt: „Das Ministerium ist eigentlich nichts anderes als ein Ausschuss aus den beiden Häusern, zusammengesetzt aus den hervorragendsten und einflussreichsten Mitgliedern der Majorität, niemals aber eine dem Parlamente gegenüberstehende, ihm vielleicht sogar feindliche Gewalt, entsprossen aus dem Einzelwillen und den persönlichen Ansichten des Fürsten"[1]. Es versteht sich von

---

[1] v. Mohl, Ueber die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland; (Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. I. 1860 S. 35. Ganz besonders wiederum Todd, Parliamentary Government I. 3. 31. „Again it devolves upon the House of Commons practically to determine in whose hands the government of the country shall be placed. By giving their confidence to one party and by refusing to another, by extending it to certain men, and refusing it to certain other men, they plaintly intimate to the Sovereign

selbst, dass die ganze Machtstellung dieser Minister von der Fortdauer des Einverständnisses mit der Mehrheit des Unterhauses abhängt. Da nun die Mehrheit des Unterhauses diese Ministerverwaltung nicht mehr controllirt, sondern die Träger der Verwaltung selbst designirt, so hat die frühere Ministerverantwortlichkeit in neueren Zeiten dem Systeme des Ministerwechsels Platz gemacht. Niemand hat sich darüber mit gleicher Klarheit und Rücksichtslosigkeit ausgesprochen, als Lord Brougham in seiner schon erwähnten Adress-Rede vom Januar 1846:

„But the modern system of conducting the government renders it scarcely ever necessary to impeach a minister. The responsible servants of the Crown are obliged to give an account of their measures in Parliament, because they can remain in office only so long as they possess the confidence of that assembly. If a ministry retain office after they have ceased to be supported by a majority in the House of Commons, some vote will follow, either directly or impliedly censuring them, and perhaps an address to the Crown praying for their removal; and the next step will be a refusal of the supplies. Ministers may however dissolve the Parliament and thereby appeal to the country; but the decision upon that appeal must be final. The consequence of this system is, that the government can only be conducted by the advice of ministers possessing the confidence of a majority in Parliament, but especially of the Commons, who have the control of the public purse, and are supportod by the weight and influence of the great mass of the nation whom they represent".

Es ist mit der Ministerverantwortlichkeit in dieser Hinsicht

---

the statesmen, who shonld be selected to conduct the administration of public affairs, and to advise the crown in the exercise of its high prerogatives". Ausserdem v. Noorden, Die parlamentarische Parteiregierung in England; in v. Sybels, historischer Zeitschrift Bd. 14, S. 45—118.

ähnlich gegangen, wie mit der Steuerverweigerung; man bedarf heutzutage solcher extremer Mittel nicht mehr. Beide gehörten dem früheren Systeme der selbstständigen Exekutive, des Dualismus in der Staatsregierung und somit des möglichen Konflikts an.

Wenn man sich fragt, was in diesem Systeme die königliche Prärogative überhaupt noch bedeutet, so darf man wiederum sich nicht Raths holen bei Blackstone, der darüber in folgender Weise sich ausspricht: „I lay it down as a principle, that in the exertion of lawful prerogative, the King is and ought to be absolute; that is so far absolute, that there is no legal authority, that can either delay or resist him. He may reject what bills, may make what treaties, may coin what money, may create what peers, may pardon what offences he pleases. For otherwise the power of the Crown would indeed be but a name and a shadow, insufficient for the ends of government".

Die königliche Prärogative bedeutet vielmehr unter dem parlamentarischen Regierungsystem nur noch den Inbegriff derjenigen Regierungshandlungen, welche die Krone zwar formell ohne die Mitwirkung des Parlaments vornimmt, welche aber materiell gar nicht anders vorgenommen werden können, als in Uebereinstimmung mit der Mehrheit des Parlaments durch die parlamentarischen Minister. Es ist eben unverkennbar seit anderthalb Jahrhunderten, wenn auch in sehr allmählicher Entwicklung, eine fundamentale Veränderung in der Handhabung der englischen Verfassung eingetreten. Die äusseren Formen und Einrichtungen sind bestehen geblieben, aber sie haben einen ganz neuen Inhalt erhalten. „Die checks and balances sind noch die Zeichen der alten Landmarken, welche aber aufgehört haben wirkliche Schranken für die Geltendmachung der einzelnen Gewalten zu sein. Seit den Tagen Walpoles ist das Haus der Gemeinen Stufe für Stufe zu einer Position gelangt, in der dasselbe eine wahrhaft königliche Gewalt ausübt, welche dasselbe in den Stand setzt, früher

oder später die Annahme jeder Politik im Innern und nach Aussen hin durchzusetzen, mögen die beiden andern Stände des Parlaments, Krone und Lords, gleichmässig dagegen sein“.

Es ist dabei für die Beurtheilung der gegenwärtigen englischen Verfassungsverhältnisse gleichgültig, ob man annehmen will, dass sich bereits eine förmliche Verfassungsänderung mit rechtlicher Wirkung vollzogen habe, oder ob man der Ansicht ist, dass die alten Gewalten der Krone und des Oberhauses nur als ruhend zu betrachten seien, die eines Tages von Rechtswegen wieder aufleben könnten, dass also insbesondere die Krone befugt sei, bei veränderter Sachlage ihre durch kein Gesetz beseitigte, unverjährbare Prärogative wiederum zur Geltung zu bringen, und das Unterhaus vermöge eines königlichen „Ich will“ in die verfassungsmässigen Schranken der Wahlversammlung zurückzuführen. Man mag nun die gegenwärtige Parlamentsregierung für noch so unfähig halten, die Staatspflichten wirksam zu erfüllen, so sind doch die Aussichten einer Verfassungsänderung für den Augenblick ausserordentlich gering, und am geringsten in der Richtung eines blossen Zurückgehens auf eine vorübergegangene Entwicklungsphase durch eine „in integrum restitutio“ unter Zugrundelegung eines „saeculum normale“ und mit Ausserachtlassung des Grundsatzes der Verjährung.

Wie das aber in solchen Lagen zu geschehen pflegt, so sind auch in Beziehung auf das englische Verfassungswesen Theorie und Praxis in weiter Kluft auseinander gegangen. Unbeirrt durch die widerstrebendsten Thatsachen hält die Theorie noch immer an den früheren Vorstellungen fest. Und wie einst die deutsche Reichsverfassung den Schriftstellern noch immer als eine wahre Monarchie und als ein Einheitsstaat erschien, als schon längst ein Staatenstaat auf genossenschaftlicher Grundlage daraus geworden war, so liegt auch heutzutage bei der Konstruktion des englischen Staatsrechts noch immer die Idee einer in voller Machtfülle ungeschwäch-

ten Krone, einer Regierung nach Massgabe der königlichen Prärogative als Ausgangspunkt der Darstellung zu Grunde. Es entsteht daraus jenes System konstitutioneller Fiktionen, welches bei jedem einzelnen Staatshoheitsrechte von der principiellen Machtvollkommenheit der Krone ausgeht, um schliesslich zu dem Geständnisse zu gelangen, dass jede einzelne Funktion der Prärogative durch die gesetzlichen Schranken, welche der Ausübung derselben gezogen sind, ohne materielle Bedeutung ist. Die Versuche aber, welche in solchem Zusammenhange unternommen werden, um die Stellung des Königthums dennoch als eine massgebende erscheinen zu lassen, zeigen gerade am Deutlichsten, wie es sich in Wirklichkeit damit verhält. Die Belege, welche zum Beweise des persönlichen Einflusses der englischen Könige aus nunmehr beinahe zwei Jahrhunderten zusammengesucht werden, und welche neuerdings namentlich von Todd vollzählig gesammelt worden sind[1]), haben keineswegs die überzeugende Kraft, die in ihnen in den Augen mancher Theoretiker zukommt.

Jene Thatsachen kommen vielmehr sämmtlich nur darauf hinaus, dass erstens in Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung der Wille des Königs über den Willen der Parlamentsminister hie und da gesiegt hat, dass ferner bei wichtigeren Regierungsangelegenheiten ein besonders begabter Monarch unter besonders günstigen Umständen einen indirekten Einfluss zu üben vermag, und dass es endlich nicht ohne Folgen bleibt, wenn die äusseren Rücksichten gegenüber dem Träger der Krone ausser Acht gelassen werden. Zu den Thatsachen der ersten Art gehört es, wenn Georg III. einmal einem alten Lieutnant in Abweichung von den Vorschlägen des Commander-in-Chief eine Kompagnie verschafft, oder wenn Wilhelm IV. dem Captain Marryat in Abweichung von der ministeriellen Empfehlung die Erlaubniss zur Annahme

---

[1]) Todd I. 176 ff. 201 ff. 212 ff.

des Ordens der Ehrenlegion verweigert hat[1]). Zu den Thatsachen der zweiten Art gehört aus der Regierungszeit Georgs III. die Entlassung des Koalitions-Ministeriums Fox-North im Jahre 1783 bei Gelegenheit der India-Bill, und die Neubildung des Kabinets durch Pitt[2]). Zu den Thatsachen der dritten Art endlich gehört die bekannte Russel-Palmerston Affaire im Februar 1852[3]).

Wenn trotzdem Robert v. Mohl noch in neuerer Zeit behauptet hat, und zwar auf derselben Seite, wo das Verhältniss zwischen Krone und Ministerium so richtig geschildert war[4]), dass die kaiserliche Krone von Grossbritannien und Irland wahrlich die Vergleichung mit keiner andern zu scheuen habe, offenbar in Erinnerung an das oft wiederholte Wort des Grafen Münster auf dem Wiener Kongresse, „der König von England ist unleugbar ebenso souverän, wie jeder andere Monarch in Europa, und die Freiheiten seines Volkes weit entfernt, seinen Thron zu untergraben, befestigen denselben vielmehr" — so ist dagegen doch Folgendes geltend zu machen. Solche Aeusserungen können entweder nur sagen wollen, dass der englische Staat in Europa als völkerrechtliche Persönlichkeit volle Souveränetät geniesse. Es wäre damit etwas behauptet worden, was allerdings noch Niemand bezweifelt hat; denn der König von England steht in der That unter keiner suzeraineté wie der Fürst von Rumänien. Oder sie beziehen sich auf die innere Staatsverfassung. Wenn in diesem Falle damit bloss angedeutet sein soll, dass das englische Königthum der juristischen Konstruktion noch immer als der Träger der einheitlichen Staatsgewalt erscheint, so ist das formell ebenfalls richtig. Wenn aber solche Sätze bedeuten sollen, dass die Machtstellung der englischen Krone trotz der

---

[1]) Todd I. 182. 187.
[2]) Todd I. 52
[3]) Todd I. 231. Cox 413; May, Const. Hist. I. 132.
[4]) Vgl. oben S. 153.

Befugnisse des Parlaments ebenso unbeschränkt sei, wie die Machtstellung der Krone in Ländern ohne Parlament oder ohne parlamentarische Regierung, so wäre das so viel als behaupten zu wollen, dass die rechtliche Stellung der Krone in der konstitutionellen Monarchie genau dieselbe sei, wie in der absoluten. In dieser Hinsicht hatte schon Georg II. die Stellung des englischen Königthums im wesentlichen richtig erkannt, wenn er in einer Unterredung mit dem Lord-Kanzler Hardwicke auf dessen Bemerkung: „Your ministers, Sire, are only your instruments of government" zur Antwort gab: „Ministers are the King in this country"[1]).

Von „persönlicher Regierung", von „königlicher Machtvollkommenheit", oder davon, „dass die Ausübung dieses Theils der Staatsverwaltung auf den ständigen Theil der Verfassung gestellt sei", kann weder in Bezug auf die inneren noch in Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten und namentlich nicht in Bezug auf den Abschluss von Staatsverträgen ernsthaft die Rede sein. Die angebliche Prärogative gewährt der Krone auf diesem Gebiete so wenig, wie auf irgend einem andern eine wahrhafte Initiative oder die Möglichkeit einer selbständigen Politik.

Es verhält sich in dieser Hinsicht mit den Staatsverträgen nicht anders, wie mit dem Rechte Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen[2]). Die Verfassung hat auch dieses Recht der Krone zu ausschliesslichem Gebrauche überlassen, um es auszuübeu, wie es nach ihrem Urtheil der Ehre und den Interessen des Landes entsprechend erscheint. Die vorherige Zustimmung des Parlaments wird weder zum Beginn des Krieges noch zum Abschlusse des Friedens verfassungsmässig verlangt. Es ist nur gebräuchlich, dass dem Parlamente, wenn es zur Zeit versammelt ist, der Beginn der Feindseligkeiten durch eine königliche Botschaft mitgetheilt wird. Und selbst das ist nicht immer beobachtet. Nur für Indien ist eine der-

---

[1]) Todd I. 179.
[2]) Todd I. 598 ff.

artige Mittheilung durch die India Government Act. 21 & 22. Vict. c. 106, gesetzlich vorgeschrieben. Indessen ist die Krone doch nur dann im Stande, ohne ausdrückliche Zustimmung des Parlaments in dieser Weise vorzugehen, wenn sie der stillschweigenden Zustimmung des Parlaments, oder allenfalls der stillschweigenden Zustimmung des Landes sicher ist. Man konnte desshalb wohl im Jahre 1857 den Beginn des Krieges mit China wagen, obwohl das Unterhaus diese Politik ausdrücklich gemissbilligt hatte, weil bei der darauf folgenden Auflösung des Parlaments das Land zu Gunsten der Regierung sich aussprach. Auch wird natürlich das Parlament Bedenken tragen, bei einem wirklich ausgebrochenem Kriege sofort mit den äussersten Mitteln, mit der Verweigerung der Subsidien vorzugehn. Aber eine Pflicht, die Regierung unter solchen Umständen zu unterstützen, besteht nicht, ist auch insbesondere von Disraeli in seiner Rede bei Ausbruch des Krimkrieges nicht behauptet worden. Und eine wirklich unabhängige Handhabung dieses Zweiges der Prärogative lässt das Steuerbewilligungsrecht des Unterhauses und die Kontrolle des Parlaments über Heer und Flotte vermittelst der Mutiny Act nicht zu. Gegen den entschiedenen Willen des Unterhauses kann ein Krieg nicht begonnen werden. So war im Jahre 1791 Pitt genöthigt, einen beabsichtigten Krieg mit Russland, den er für die Aufrechthaltung des europäischen Gleichgewichts nothwendig hielt, in Berücksichtigung der abweichenden Meinung des Hauses der Gemeinen, die in Veranlassung der königlichen Botschaft ausgesprochen war, zu unterlassen. „Kein Minister“, äusserte der Prinz Albert im November 1851 in Bezug auf ein englisch-preussisches Bündniss, „könnte es wagen, den Namen Englands für eine Massregel zu verpfänden, welche die Möglichkeit einer Theilnahme an einem Kontinentalkriege in sich schlösse, ohne die Zustimmung des Parlaments“[1]). Der amerikanische Krieg endlich wurde gegen

[1]) Bunsen, Denkwürdigkeiten III., 159.

den Willen des Königs durch das Dazwischentreten des Hauses der Gemeinen zu Ende gebracht, indem dieses durch eine Resolution vom 4. März 1782 Jeden für einen Feind des Königs und des Landes erklärte, der zur Fortsetzung des Krieges rathen sollte.

Wiederum also zeigt sich, dass wir es mit einem „parliamentary government" und nicht mit einem „prerogative government" zu thun haben.

Diese notorische Schwäche der Krone bei Ausübung ihrer „treaty making power" ist es denn auch, welche den Fortbestand dieser Gewalt heutzutage erklärt, welche es begreiflich macht, dass diejenige Art direkter Mitwirkung, welche das Parlament in Bezug auf andere Gebiete der Staatsverwaltung längst besitzt, auf den Abschluss von Staatsverträgen noch nicht ausgedehnt worden ist.

Es liegen aber Anzeichen vor, dass sich in dieser Hinsicht eine Wendung vorbereitet. Bentham[1]) steht schon nicht mehr allein, wenn er die Frage untersucht, ob in der Natur diplomatischer Unterhandlungen wirkliche Gründe vorliegen, welche eine förmliche Zustimmung des Parlaments zu dem Vertragsabschlusse selbst als bedenklich erscheinen lassen. In demselben Sinne hat neuerdings Cox das englische System kritisirt, und einer Beschränkung der Krone im Sinne der französischen Verfassung von 1791 das Wort geredet. Und wenn nun auch Bentham offenbar zu weit geht, indem er behauptet, dass weder die Geschichte der Vertragschliessungen noch die Phantasie irgend einen Fall aufzeigen könnten, bei welchem die Geheimhaltung der Verhandlungen von irgend welchem Nutzen gewesen wäre, und dass daher der Satz aufgestellt werden müsse, „that in no negotiation and at no period of any negotiation ought the negotiations of the cabinet to be kept secret

[1]) Bentham, Principles of international law; Works VIII. 554 ff.

from the public at large, much less from parliament, so ist doch soviel allerdings zuzugeben, dass bei der heutigen Art des Völkerverkehrs und bei den Gegenständen der heutigen Staatsverträge die ausschliessliche Kontrahirung derselben durch die Krone längst nicht mehr von solcher Bedeutung für das Gelingen von Vertragschliessungen ist, wie das früher der Fall war.

Zweites Kapitel.

Die Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Die Streitfrage.

Bei Feststellung der Verfassung machte gerade die Frage, welchen Organen der Abschluss von Staatsverträgen zu übertragen sei, erhebliche Schwierigkeiten.

Die unter der Konföderation gemachten Erfahrungen[1]) hatten bereits gelehrt, dass das Erforderniss der Zustimmung des Kongresses und mindestens neun Staaten wegen der damit verbundenen öffentlichen Diskussion, bei der damaligen Beschaffenheit des internationalen Verkehrs, schwere Uebelstände mit sich führe. Andererseits erschien es doch aber auch als unthunlich, schon im Interesse der Stetigkeit in den auswärtigen Beziehungen, ein solches Attribut dem alle vier Jahre wechselnden Präsidenten zu übertragen.

Der Federalist hat darüber an zwei Stellen von zweien seiner Mitarbeiter, John Jay und Alexander Hamilton

---

[1]) Die Bestimmungen der Konföderations-Artikel vom 8. Juli 1778 Art. 6, sect. 1. 2. Art. 9. sect. 1. 6 in der grossen Ausgabe der Treaties between the United States of America and foreign nations (Public Statutes at large Vol. VIII. p. 1.)

ausführliche Erörterungen. Beide kommen darin überein, dass die Gewalt, Staatsverträge abzuschliessen, nach theoretischen und praktischen Gesichtspunkten weder zur ausschliesslichen Domäne der gesetzgebenden noch der vollziehenden Gewalt gehöre, dass es sich vielmehr empfehle, eine aus beiden Gewalten gemischte eigene „treaty making power" zu konstruiren[1]).

In Uebereinstimmung mit diesem anticipirten Commentar setzt dann die Unionsverfassung fest: „The President shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided, two thirds of the senators present concur". (Const. of the U. St. Art. II. Sect. 2. §. 2).

Demgemäss hat der Präsident die eigentliche Initiative; es ist sein ausschliessliches Recht, Verhandlungen anzuknüpfen oder nicht; er erscheint auch in sämmtlichen Verträgen als der alleinige Kontrahent. Der Präsident ist ferner befugt, den Senat in jedem Stadium der Verhandlungen zu Rathe zu ziehen, etwa in Bezug auf die den Unterhändlern zu ertheilenden Instruktionen, wie das namentlich die früheren Präsidenten, Washington und Adams, vielfach gethan haben, dagegen lässt sich eine Pflicht des Präsidenten, die Meinung des Senats schon vor der Unterzeichnung des Vertrages zu hören, aus den Worten der Verfassung „advice and consent" nicht ableiten, insbesondere spricht die Usual-Interpretation dagegen.

Der Abschluss des Vertrags ist aber erst dann perfekt, wenn die erforderliche Zweidrittel-Majorität zugestimmt hat. In den Verträgen selbst wird daher die Ratifikation des Präsidenten abhängig gemacht von der vorherigen Zustimmung

[1]) The Federalist on the Constitution, written in the year 1788 by Mr. Hamilton, Mr. Madison, and Mr. Jay. Nr. 64 u. Nr. 75. Aehnliche Betrachtungen finden sich bei Story, Commentaries on the Constitution of the United States (Boston 1833) III, 357 ff. und bei Kent, Commentaries on American Law (New-York 1848) I, 284.

des Senats. Und zwar ist der Senat in seinen Entschliessungen vollständig frei, an Rücksichten keinerlei Art gebunden, wie denn in der That Fälle der Ablehnung bis in die neueste Zeit vorgekommen sind. Es liegt auch an sich kein Hinderniss vor, dass der Senat bloss einzelnen Theilen eines Vertrags seine Zustimmung ertheilt, oder diese unter Bedingungen gewährt, etwa dass neue Artikel zugesetzt, oder vorhandene Artikel in diesem oder jenem Sinne interpretirt werden sollen. Dabei versteht es sich jedoch von selbst, das solche theilweise Zustimmung neue Unterhandlungen nothwendig macht, und dass der Präsident seinerseits nicht verpflichtet ist, solche einzuleiten, da er vielleicht bei der Lage der Verhältnisse von ihrer Aussichtslosigkeit im Voraus überzeugt ist.

Uebrigens verhandelt der Senat in solchen Fällen in geheimer Sitzung bei verschlossenen Thüren[1]).

Insofern ist also die vertragschliessende Gewalt der Vereinigten Staaten keine einheitliche; sie setzt sich vielmehr aus mehreren Willen zusammen. Die gesetzgebende Gewalt aber als solche, der Kongress, hat mit dem Abschlusse von Staatsverträgen nicht das mindeste zu thun. Noch in keinem einzigen Fall ist vom Repräsentantenhause, oder vom Kongresse im Ganzen die Befugniss, einem Staatsvertrage vor seinem förmlichen Abschlusse die Sanktion zu ertheilen, überhaupt eine direkte Mitwirkung bei der Vertragsschliessung, in Anspruch genommen.

Nun ist aber gerade in den Vereinigten Staaten eine lebhafte Kontroverse darüber entstanden, ob dem Kongresse als solchem, also praktisch dem Repräsentatnenhause, auch nur eine indirekte Mitwirkung beim Abschluss von Staatsverträgen zustehe, ob gegenüber der Machtvollkommenheit von Präsident

---

[1]) Ueber die Details der Geschäftsbehandlung vgl. die Rules for conducting business in the Senate No. 37. 44 bei Jefferson, Manual of parliamentary practice (Philadelphia 1840) p. 110 ff.

und Senat irgend eine Schranke in denjenigen Fällen bestehe, wo ein Vertrag eine Geldbewilligung oder eine Abänderung der Landesgesetze herbeiführt. Es wird nämlich zwar allerdings ziemlich allgemein zugegeben, dass in solchen Fällen die Wirksamkeit des Vertrags formell von der Bewilligung der Geldmittel, von dem Erlass der fraglichen Gesetze Seitens des Kongresses abhängig sei. Die Streitfrage dreht sich aber darum, ob der Kongress, insbesondere das Repräsentantenhaus rechtlich verpflichtet sei, die zur Ausführung eines Staatsvertrags nothwendigen Massregeln zu treffen, oder ob jene völlige Freiheit der gesetzgebenden Gewalt gegenüber von rechtsgültig abgeschlossenen Staatsverträgen besteht, die in England und in Europa überhaupt öffentlichen Rechtens ist, wonach die gesetzgebenden Versammlungen befugt sind, derartige Massregeln ebenso abzulehnen als anzunehmen.

In der Formulirung von Kent lautet die Streitfrage folgendermassen: „Whether a treaty, constitutionally made, was obligatory upon Congress, equally as any other national engagement would be, if fairly made by the competent authority; or whether Congress had any discretionary power to carry into effect a treaty requiring the appropriation of money, or other act to be done on their part, or to refuse it their sanction".

I. Die Meinungen der Schriftsteller.

Die wissenschaftlichen Autoritäten stehen überwiegend auf Seite derjenigen Meinung, welche dem Repräsentantenhause alles selbständige Recht abspricht.

An zwei Stellen seines grossen Werkes geht Kent auf die Frage ein[1]). Er behandelt sie zunächst im Zusammenhange des Völkerrechts, von dem Abschlusse von Friedens-

[1]) Kent, Commentaries on American Law, Vol. I. (6th edit. New-York 1848) p. 165 f. p. 286.

verträgen zu dem Abschlusse von Staatsverträgen überhaupt übergehend. „Treaties of peace, when made by the competent power, are obligatory upon the whole nation. If the treaty requires the payment of money to carry it into effect and the money can not be raised but by an act of the Legislature, the treaty is morally obligatory upon the Legislature to pass the law, and to refuse it would be a breach of public faith. The department of the government that is intrusted by the Constitution with the treaty making power, is competent to bind the national faith in its discretion; for the power to make treaties of peace must be co-extensive with all the exigencies of the nation, and necessarily involves in it that portion of the national sovereignty which has the exclusive direction of diplomatic negotiations and contracts with foreign powers. All treaties made by that power become of absolute efficacy, because they are the supreme law of the land. There can be no doubt that the power competent to bind the nation by treaty may alienate the public domain and property by treaty. If a nation has conferred upon its executive department, without reserve, the right of treating and contracting with other states, it is considered as having invested it with all the power necessary to made a valid treaty. That department is the organ of the nation, and the alienations by it are valid, because they are done by the reputed will of the nation. The fundamental laws of a state may withhold from the executive department the power of transferring what belongs to the state; but if there be no express provision of that kind, the inference is, that it has confided to the department charged with the power of making treaties, a discretion commensurate with all the great interests and wants and necessities of the nation“.

Kent behandelt die Frage dann nochmals bei der Darstellung des öffentlichen Rechts der Vereinigten Staaten. „If a treaty be the law of the land, it is as much obligatory upon Congress as upon any other branch of the government,

or upon the people at large, so long as it continues in force and unrepealed. The House of Representatives are not above the law, and they have no dispensing power. They have a right to make and to repeal laws, provided the Senate and President concur, but without such concurrence, a law in the shape of a treaty is as binding upon them as if it were in the shape of an act of Congress, or of an article of the Constitution, or of a contract made by authority of law. The argument in favour of the binding and conclusive efficacy of every treaty made by the President and Senate is so clear and palpable, that it has probably carried very general conviction throughout the community; and this may now be considered as the decided sense of public opinion".

Unter ausdrücklicher Berufung auf Kent spricht sich in demselben Sinne auch Wheaton aus: „D'après la constitution des Etats-Unis, par laquelle les traités faits et ratifiés par le président, avec l'avis et le consentement du sénat, sont déclarés être la loi suprême du pays, on semble comprendre que le congrès est obligé de dégager la foi nationale ainsi engagée, et d'adopter les lois nécessaires à l'exécution du traité"[1]). Die Meinung Wheatons ergiebt sich aber noch viel entschiedener aus einem Briefe vom 20. Januar 1835 an den damaligen Attorney General der Vereinigten Staaten, aus Veranlassung eines noch zu erwähnenden Konflikts mit Frankreich wegen Erfüllung eines Staatsvertrags, indem es dort heisst: „Neither government has anything to do with the auxiliary legislative measures necessary, on the part of the other state, to give effect to the treaty. The nation is responsible to the government of the other nation for its non-execution, whether the failure to fulfil it proceeds from the omission of one or other of the departments of its government to perform its duty in respect

[1]) Wheaton, Eléments du droit international. 4 édit. 1864 I. 241. Damit übereinstimmend Lawrence Note 155 der englischen Ausgabe (London 1863. S. 458); die französiche Bearbeitung ist noch nicht soweit gediehen.

to it. The omission here is on the part of the Legislature; but it might have been on the part of the judicial department. The Court of Cassation might have refused to render some judgment necessary to give effect to the treaty. The King cannot compel the Chambers, neither can he compel the Courts; but the nation is not the less responsible for the breach of faith thus arising out of the discordant action of the international machinery of its Constitution". Es ist aber diese Stellung Wheatons zu unserer Frage um so merkwürdiger, als sie in offenbarem Widerspruch steht mit seinen Erörterungen über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge überhaupt, indem er dort mit grösster Entschiedenheit den Satz in den Vordergrund stellte: „Qui cum alio contrahit vel est vel debet esse non ignarus conditionis ejus"[1]).

Ebenso Duer: „If a treaty require the payment of money to carry it into effect and the money can only be raised or appropriated by an Act of the Legislature, the existence of the treaty renders is morally obligatory on Congress to pass the requisite law; and its refusal to do so would amount to a breach of the public faith, and afford just cause of war. That department of the government which is intrusted by the Constitution with the power of making treaties is competent to bind the national faith at its discretion; for the power to make treaties must be coextensive with the national exigencies, and necessarily involves in it every portion of the national sovereignty, of which the cooperation may be necessary to give effect to negotiations and contracts with foreign nations. If a nation confer on its executive department without reserve the right of treating and contracting with other sovereignties, it is considered as having invested it with all the power necessary to make a valid contract, and that it is the organ of the nation in making such contracts; and such

[1]) Der obige Brief bei Lawrence Note 155 der englischen Ausgabe (London 1863) S. 459. Wheatons Life of Pickney p. 517 ff., welches Lawrence als weitern Beleg citirt, war mir nicht zugänglich.

alienations are valid, because they are made by the reputed assent of the nation"[1]).

Dieser Meinung neigt sich auch die sehr ausführliche Darstellung bei Story zu, obwohl die Zweifelsgründe zu keiner festen Entscheidung der Streitfrage gelangen lassen[2]).

Es ist das überhaupt nicht bloss die Meinung der meisten amerikanischen Staatsrechtslehrer, sondern auch die der hervorragendsten ausländischen Bearbeiter des nordamerikanischen Staatsrechts, insbesondere Rüttimanns, der sich gleichfalls dahin ausspricht, dass die von Präsident und Senat abgeschlossenen Staatsverträge keiner weiteren Bekräftigung durch ein vom Kongresse erlassenes Gesetz bedürfen, und dass das Repräsentantenhaus, wenn es die zur Vollziehung eines solchen Vertrages erforderlichen Kredite verweigern sollte, verfassungswidrig handeln würde[3]).

Für die gegentheilige Ansicht sprechen sich eigentlich nur solche Schriftsteller aus, deren Gesammtauffassung des nordamerikanischen Staatsrechts eine von den ursprünglichen Grundgedanken der Unionsverfassung durchaus abweichende ist, und bereits die Keime der späteren Secession in sich birgt, insbesondere Jefferson und Calhoun.

Jefferson äussert sich folgendermassen: „By the Constitution of the United States, this department of legislation is confined to two branches only, of the ordinary legislature; the President originating, and Senate having a negative. To what subject this power extends, has not been defined in detail by the Constitution; nor are we entirely agreed among ourselves. — 1. It is admitted, that it must concern the foreign nation, party to the contract, or it would be a mere nullity,

[1]) Duer, Outlines of the constitutional jurisprudence of the United States New-York 1833. p. 138 f.

[2]) Story, Commentaries on the Constitution of the United States Vol. III. (1833) p. 354— 372. p. 693—701. bes. p. 698.

[3]) Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Th. I. (1867) S. 296—300.

res inter alios acta. — 2. By the general power to make treaties, the Constitution must have intended to comprehend only those objects which are usually regulated by treaty, and cannot be otherwise regulated. — 3. It must have meant to except out of these the rights reserved to the States; for surely the President and Senate cannot do by treaty, what the whole government is interdicted from doing in any way. — 4. And also to except those subjects of Legislature in which it gave a participation to the House of Representatives. This last exception is denied by some, on the ground, that it would leave very little matter for the treaty power to work on. The less the better, say others. The Constitution thought it wise to restrain the Executive and Senate from entangling and embroiling our affairs with those of Europe. Besides, as the negotiations are carried on by the Executive alone, the subjecting to the ratification of the Representatives such articles as are within their participation, is no more inconvenient than to the Senate. But the ground of this exemtion is denied as unfounded. For examine e. g. the treaty of commerce with France, and it will be found, that out of thirty one articles, there are not more than small portions of two or three of them which would not still remain as subjects of treaties, untouched by these exceptions". — Noch deutlicher spricht sich Jefferson in einem Briefe an Mr. Monroe aus: „We conceive the constitutional doctrine to be, that though the President and Senate have the general power of making treaties, yet wherever they include in a treaty matters confided by the Constitution to the three branches of Legislature, an act of legislation will be requisite to confirm these articles, and that the House of Representatives as one branch of the Legislature are perfectly free to pass the act or to refuse it, governing themselves by their own judgment whether it is for the good of their constituents to let the treaty go into effect or not. On the precedent now to be set will depend the future construction of our Constitution

and whether the powers of legislation shall be transferred from the President, Senate and House of Representatives to the President and Senate and Piamingo or any other Indian, Algerine or other chief"[1]). Endlich in einem Briefe an James Madison vom 27. März 1796: „According to the rule established by usage and common sense, of construing one part of the instrument by another, the objects on which the President and Senate may exclusively act by treaty, are much reduced, but the field on which they may act with the sanction of the Legislature is large enough: and J see no harm in rendering their sanction necessary, and not much harm in annihilating the whole treaty making power, except as to making peace".

Calhoun aber argumentirt so: „The treaty making power is limited by all the provisions of the Constitution, which inhibit certain acts from being done by the government. It is also limited by such provisions of the Constitution as direct certain acts to be done in a particular way, and which prohibit the contrary; of which a striking example is to be found in that which declares, that no money shall be drawn from the treasury but in consequence of appropriations to be made by law. This not only imposes an important restriction on the power, but gives to Congress as the law making power, and to the House of Representatives as a portion of Congress the right to withhold appropriations, and thereby an important control over the treaty making power, whenever money is required to carry a treaty into effect which is usually the case, especially in reference to those of much importance. There still remains another and more important limitation, but of a more general and indefinite character. It can enter into no stipulation calculated to change the character of the government, or to do that which can only be done by the Con-

[1]) Jefferson, Manual of parliamentary practice. Philadelphia 1840. p. 110. Jefferson, Works IV, 134. Jefferson, Memoir, Correspondence and Miscellanies Vol. III 1829, p. 324.

stitution making power; or which is inconsistent with the nature and structure of the government"[1]).

II. *Die Präcedenzfälle.*

Betrachten wir nun weiter die Stellung, welche der Kongress selbst, und insbesondere das Repräsentantenhaus zu dieser Frage eingenommen hat, so ist zwar kein einziger Fall nachweisbar, dass irgend ein Vertrag an der Weigerung des Repräsentantenhauses, die nöthigen Gesetze zu erlassen, die nöthigen Geldmittel zu bewilligen gescheitert wäre. Es liegt auch keine Kongressakte vor, welche das bestrittene Recht wenigstens theoretisch feststellte. Aber auf der andern Seite ist doch bei wichtigeren Veranlassungen Seitens des Repräsentantenhauses das fragliche Recht in förmlichen Resolutionen reklamirt.

Es kommt darauf an, diese parlamentarischen Vorgänge, welche sich durch die ganze bisherige Geschichte der Vereinigten Staaten hindurch ziehen, näher ins Auge zu fassen[2]).

1. Der Handelsvertrag mit England 1794.

Eine der ersten Fragen, bei welcher die politischen Parteien des Landes auseinandergingen, war der unter der Präsidentschaft von Washington am 19. November 1794 abgeschlossene Freundschafts-, Handels- und Schifffahrts-Vertrag

[1]) Calhoun, A discourse on the Constitution and Government of the United States (Works Vol. I, 1853, p. 201 ff.)

[2]) Dieselben sind nirgends zusammengestellt, oder genauer erörtert. Auch die Notes upon the treaties of the United States with other powers etc. Washington 1873 (vgl. die Relation von Pauli in den G. G. A. Jahrg. 1874, p. 49 ff.) geben nur ganz ungenügende, zum Theil unrichtige Andeutungen.

mit England, und die Frage nach der Berechtigung des Repräsentantenhauses gegenüber diesem Vertrage[1]).

Nachdem der Vertrag vom Senate, und zwar genau mit der erforderlichen Zweidrittel Majorität, genehmigt, Seitens beider Kontrahenten ratificirt und durch eine Proklamation des Präsidenten vom 28. Februar 1796 zur Nachachtung bekannt gemacht worden war, so wurde diese Proklamation am 1. März 1796 beiden Häusern des Kongresses mitgetheilt.

Im Repräsentantenhause erhob sich nun zunächst aus Veranlassung eines am 2. März gestellten Antrages auf Vorlage der den Vertrag erläuternden Aktenstücke, soweit deren Mittheilung mit dem Interesse des Landes verträglich sei, eine langdauernde Debatte. Dieselbe gestaltete sich zu einer Untersuchung über Natur und Ausdehnung der „treaty making power“ überhaupt. Man behauptete von der einen Seite, dass Präsident und Senat bei ihren Vertragschliessungen absolute Gewalt hätten und dass die von ihnen gemeinsam abgeschlossenen Verträge für die Nation unbedingt bindend seien, so dass das Repräsentantenhaus ohne die Befugniss der Prüfung der merita causae eines Vertrages, die rechtliche Verpflichtung habe, die erforderlichen Ausführungsgesetze zu erlassen. Von der andern Seite wurde dagegen geltend gemacht, dass die „treaty making power“ in schrankenloser Ausdehnung mit den dem Kongresse ausschliesslich zustehenden Attributen in Konflikt geriethe, dass daher jene Gewalt entweder in ihrer Ausübung auf solche Gegenstände beschränkt werden müsse, welche ausserhalb der Machtsphäre des Kongresses liegen, oder dass das Repräsentantenhaus die Befugniss habe, sofern Staatsverträge in die Machtsphäre desselben eingreifen, dem zur Ausführung des Vertrags erforderlichen Gesetze die

[1]) Marshall, The Life of George Washington V, 650—667. Washington Irving, Life of George Washington Vol. V. (London 1859). p. 1600 ff. Der Vertrag selbst in The Public Statutes at Large of the United States Vol. VIII, p. 116 ff. 130. 131.

Zustimmung zu ertheilen oder zu verweigern. Das Resultat dieser Verhandlung war die Annahme des auf Vorlage der Aktenstücke gerichteten Antrages in der Sitzung vom 24. März 1796.

Acht Tage später, am 30. März 1796, erfolgte dann eine sehr ausführliche Botschaft des Präsidenten an das Haus, in welcher er die Vorlage dieser Aktenstücke einfach ablehnte. Washington ging dabei von der Versicherung aus, dass sein eifrigstes Streben sei, in Harmonie mit den anderen Zweigen der Staatsgewalt zu bleiben, soweit die durch die Verfassung ihm auferlegten Pflichten das irgendwie zuliessen. Die Verfassung habe aber aus Gründen, die in der Natur diplomatischer Verhandlungen lägen, die vertragschliessende Gewalt auf Präsident und Senat allein übertragen, ohne dabei dem Repräsentantenhause irgend welche Befugnisse beizulegen. Diesen Standpunkt müsse er wahren, und so sehr er nun auch im Allgemeinen bereit sei, jede Auskunft, die dem Interesse des Landes nützlich sein könne, zu ertheilen, so müsse er es doch ablehnen, dem Hause Aktenstücke mitzutheilen, die für dasselbe nur in dem Falle von Interesse sein könnten, wenn es sich um die Vorbereitung eines „impeachment“ handelte. Der Schluss der Botschaft lautet: „As therefore it is perfectly clear to my understanding, that the assent of the House of Representatives is not necessary to the validity of a treaty; as the treaty with Great Britain exhibits in itself all the objects requiring legislative provisions; and on these the papers called for can throw no light; and as it is essential to the due administration of the government that the boundaries fixed by the Constitution between the different departments should be preserved, a just regard to the Constitution and to the duty of my office, under all the circumstances of this case, forbid a compliance with your request“[1]).

---

[1]) Marshall, p. 654 ff.

Die Antwort auf die Botschaft war jene Resolution, die noch heute von grösster Bedeutung ist, und die, ohne irgend eine direkte Theilnahme des Repräsentantenhauses beim Vertragsabschlusse zu beanspruchen, doch die gesetzgebende Gewalt des Kongresses auch gegenüber von Staatsverträgen in Anspruch nahm, das Gebiet fest begrenzend, für welches eine solche indirekte Mitwirkung erfordert wurde.

Die Resolution lautete: „Resolved, That it being declared by the second section of the second article of the Constitution that the President shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the senators present concur, the House of Representatives do not claim any agency in making treaties, but that when a treaty stipulates regulations on any of the subjects submitted by the Constitution to the power of Congress, it must depend for its execution as to such stipulations on a law or laws to be passed by congress; and it is the constitutional right and duty of the House of Representatives in all such cases to deliberate on the expediency or inexpediency of carrying such treaty into effect and to determine and act thereon as in their judgment may be most conducive to the public good".

Die Verhandlung über die Ausführungsgesetze selbst erfolgte einige Zeit später, und endete mit der Annahme derselben durch eine geringe Majorität[1]).

Es ist kaum glaublich, wie sehr die Vorgänge von 1796 in den späteren Darstellungen entstellt, zum Theil sogar in

[1]) Vgl. Acts of the fourth Congress. Statute I, Chap. 17, „Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That towards defraying the expenses which may arise in carrying into effect the treaty of amity, commerce and navigation, made between the United States and the King of Great Britain, there be appropriated a sum not exeeding 8808 dollars etc., approved May 6. 1796. (Public Statutes at large of the United States of America Vol. I, p. 459).

ihr Gegentheil verkehrt worden sind. Kent hat zwar von seinem Standpunkte aus ganz recht, wenn er sich dahin äussert: „It can not be mentioned at this day without equal regret and astonishment, that such a resolution passed the House". Er sucht dann aber die Resolution dadurch abzuschwächen, dass er sie als eine bloss abstrakte Beanspruchung eines niemals geübten Rechts, „a naked abstract claim of right, never acted upon", hinstellt, und dass er ausserdem hervorhebt, wie der Kongress kurz nachher das für die Ausführung des fraglichen Vertrags nothwendige Gesetz gegeben habe. In Wahrheit sind doch das konstitutionelle Recht des Kongresses, die durch einen Traktat nothwendig gewordene Abänderung der Gesetzgebung zu verweigern, und die Angemessenheit der Ausübung dieses Rechts unter den Umständen des gegebenen Fallès zwei von einander ganz verschiedene Dinge. Es zeigte sich das auch bei der Abstimmung, indem eine Anzahl von Mitgliedern, welche seiner Zeit für die Resolution gestimmt hatten, später auch für das Gesetz stimmten. Uebrigens hat sich selbst Washington in seiner Botschaft dieser Argumentation bedient, wenn er Werth darauf legt, dass doch in allen bisherigen Fällen der Kongress, ohne die Verbindlichkeit der Traktate in Zweifel zu ziehen, alle für die Ausführung derselben erforderlichen Vorkehrungen getroffen habe. Nach der Kent'schen Darstellung gewinnt es auch den Anschein, als ob die Botschaft des Präsidenten der Resolution nachgefolgt sei, und die Annahme des späteren Gesetzes wesentlich bewirkt habe, während doch umgekehrt die scharfe principielle Fassung der Botschaft die Resolution erst hervorrief[1]).

2. Verschiedene andere Verträge von 1803—1854.

Ein Reihe anderer Vorgänge, auf welche häufig von bei-

---

[1]) Kent I, 286. Aehnlich Lawrence-Wheaton II, 133.

den Parteien Bezug genommen wird, kommt überhaupt nicht in Betracht.

Insbesondere sind diejenigen Verhandlungen ohne alles Interesse, welche in Bezug auf den Vertrag mit Frankreich über die Abtretung von Louisiana vom 30. April 1803 stattgefunden haben [1]). Der Vertrag wurde zwar nach seinem Inhalte im Repräsentantenhause debattirt, es wurde auch bei dieser Gelegenheit auf die Resolution von 1796 hingewiesen, aber zu einer eigentlichen Entscheidung der Streitfrage, etwa zu einer Wiederholung der Resolution von 1796 kam es nicht. Es lag dazu auch um so weniger Grund vor, je mehr der damalige Präsident Jefferson den Ansprüchen des Hauses mit möglichster Rücksicht entgegenzukommen bemüht war, indem er namentlich auch die Besitzergreifung bis zur ermächtigenden Kongressakte hinausschob, eine Haltung, die nach den Principen, welche Jefferson 1796 verfochten hatte, gar nicht anders möglich war. Indessen lässt sich doch andererseits aus den von ihm gebrauchten Wendungen, indem er den Vertrag dem Repräsentantenhause mittheilte „for the purpose of the consideration of Congress is its legislative capacity“, oder „for the exercise of their functions as to those conditions which are within the power vested by Constitution in Congress“, oder wenn er sagt „you will observe that some important conditions cannot be carried into execution but with the aid of the Legislature“ streng genommen wieder nur die Anerkennung desjenigen Masses von parlamentarischer Mitwirkung ableiten, welches auch Washington niemals bekämpft hat, wenn auch die Ausdrücke im Munde Jeffersons nicht bloss auf eine formelle, sondern vielmehr auf eine freie Zustimmung des Kongresses sich beziehen sollen.

Auch bei Gelegenheit derjenigen Bill, welche 1816 den

---

[1]) Derselbe findet sich in den Public statutes at large Vol. VIII, p. 200 ff., nebst den beiden Nebenverträgen von demselben Tage, deren einer die Geldzahlung der Vereinigten Staaten näher regelt.

englischen Handelsvertrag[1]) in Wirksamkeit setzte, wurde neben andern konstitutionellen Fragen, die sich auf den Vertragsabschluss und insbesondere auf das Verhältniss der Gesetze von Einzelstaaten gegenüber von Staatsverträgen der Union bezogen, auch diese Kontroverse wiederum diskutirt; aber zu irgend einer principiellen Entscheidung, zu einer Wiederholung oder zu einer Verwerfung der Resolution von 1796 kam es wiederum nicht.

Vergebens hat man sich ferner auf Vorgänge berufen, welche in den ersten Jahren der Regierung von Louis Philipp zu Verwicklungen zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten führten. Durch einen Staatsvertrag vom 4. Juli 1831[2]) hatte die französische Regierung in näher bestimmter Weise sich bereit erklärt an die Regierung der Vereinigten Staaten eine Entschädigungssumme von 25 Millionen Franks zur Vertheilung an diejenigen amerikanischen Bürger zu zahlen, welche aus der ungerechtfertigten Wegnahme, Beschlagnahme oder Zerstörung von Schiffen in den Zeiten des Konsulats und Kaiserreichs Verluste erlitten hätten[3]). Als nun die französische Deputirten-Kammer den auf die Vollziehung dieses Vertrages bezüglichen Gesetzentwurf ablehnte, so erging, nachdem der Termin für die vertragsmässig übernommenen Zahlungen längst verstrichen war, im Jahre 1834 eine Botschaft des Präsidenten Jackson an den Kongress, durch welche er denselben einlud, der Verhängung von Repressalien gegen den französischen Handel, demnächst weiteren Zwangsmassregeln seine Zustimmung zu geben. Insbesondere das Repräsentantenhaus resolvirte einstimmig in diesem Sinne, und gab direkt und indirekt zu er-

---

[1]) Vgl. Convention to regulate the commerce between the territories of the United States and of his Britannick Majesty, Juli 3., 1815; ratificirt durch Präsident u. Senat am 22. December 1815. (The public statutes at large Vol. VIII, p. 228 ff).

[2]) The public statutes at large Vol. VIII, p. 430 ff.

[3]) Lawrence, Commentaire I, 39.

kennen, dass es auf dem Vertrage und seiner Vollziehung bestände. Indessen unter allen Umständen würde das Haus bei dieser Gelegenheit nicht in der Lage gewesen sein, eine Meinung über nordamerikanisches, sondern höchstens eine Meinung über französisches Staatsrecht abzugeben. Aber um dergleichen handelte es sich überhaupt nicht. Präsident und Kongress waren weit davon entfernt, die Frage nach der konstitutionellen Stellung der französischen Kammern näher zu erörtern. Man beschwerte sich nicht darüber, dass die französischen Kammern unbefugter Weise sich weigerten, einen vom Könige geschlossenen Vertrag zur Ausführung zu bringen, sondern man beschwerte sich darüber, dass eine Forderung, deren Existenz nach der Auffassung der Vereinigten Staaten schon vor dem Vertrage bestand, die durch den Vertrag nicht geschaffen, sondern nur anerkannt, und nach Betrag und Tilgung näher bestimmt war, trotz des Vertrages nicht erfüllt werde. Das angedrohte Vorgehen im Wege völkerrechtlichen Zwanges bezog sich weniger auf die Vollziehung des Vertrags als auf die Erfüllung einer bereits früher bestehenden Obligation.

Ebensowenig sind die Vorgänge, welche sich auf den Handelsvertrag mit dem Zollverein im Jahre 1844 beziehen, für unsere Frage von irgend welcher Bedeutung. Es handelte sich nämlich damals nur um den Abschluss, nicht schon um die Ausführung des Vertrags. Der Abschluss aber ist nicht erfolgt, weil es an der Ratifikation des Senats fehlte. Wenn nun bei dieser Gelegenheit der Ausschuss des Senats für die auswärtigen Angelegenheiten auf den Widerspruch hinwies, der darin besteht, dass das Repräsentantenhaus keinen Antheil an dem Abschlusse solcher Verträge habe, andererseits aber eine Aenderung des gesetzlich bestehenden Tarifs ohne die Zustimmung des Repräsentantenhauses nicht erfolgen könne, und wenn daraus weiter die Folgerung gezogen wurde, dass zunächst ein neues Tarifgesetz aufzustellen sei, so mag das Alles nur ein Vorwand gewesen sein, die Ratifikation hin-

auszuschieben; an und für sich enthält diese Argumentation die ganz richtigen Grundsätze über das Verhältniss der „treaty making power" zu der „law making power", ohne die hier vorliegende Frage irgendwie zu treffen [1]).

Völlig unverständlich ist endlich die Herbeiziehung des spanischen Grenzvertrags von 1819, und des mexikanischen Abtretungsvertrags von 1854, wie sie in der Literatur und in der Debatte mehrfach erfolgt ist.

3. Der Vertrag mit Russland wegen der Abtretung von Alaska 1868.

Von um so grösserer Bedeutung ist dann aber ein Vorgang der neuesten Zeit, der noch nirgends Berücksichtigung gefunden hat, die Kongressverhandlung über den Staatsvertrag zwischen Russland und den Vereinigten Staaten vom 30. März 1867 in Betreff der Abtretung der bisherigen russischen Besitzung in Nordamerika, des sog. Territoriums von Alaska [2]).

Der aus sieben Artikeln bestehende Vertrag, der insbesondere festsetzt, dass die Uebergabe auf Grund der ausgewechselten Ratifikationsurkunden erfolgen (Art. 4), und dass eine Entschädigungssumme von 7,200,000 L. an Russland gezahlt werden solle (Art. 6), wurde am 28. Mai 1867 vom Senate gegen zwei Stimmen genehmigt, und nach Auswech-

---

[1]) (Wurm) Die Ratification von Staatsverträgen (Deutsche Vierteljahrschrift Jahrg. 1845, p. 226 ff.); Lawrence, Commentaire I, 55. Der Wortlaut des Report of the Committee hat mir nicht vorgelegen und ist auf der Berliner Bibliothek alles Suchens ungeachtet nicht aufzufinden gewesen.

[2]) Die Berücksichtigung des überaus wichtigen Vorganges ist wesentlich die Folge eines glücklichen Zufalls bei der Durchsicht der Congressional Papers; nachträglich ersehe ich aus den Notes upon the treaties (Washington 1873), dass man dem Alaska-Fall überhaupt eine grosse Bedeutung beilegt.

selung der Ratifikations-Urkunden durch Patent vom 20. Juni 1867 Seitens des Präsidenten zur Nachachtung bekannt gemacht. Der Präsident erklärte dabei: „Now, therefore, be it known, that J, Andrew Johnson, President of the United States of America, have caused the said treaty to be made public, to the end, that the same and every clause and article thereof may be observed and fulfilled with good faith by the United States and the citizens thereof.“

Die Uebergabe des auf solche Weise abgetretenen Territoriums wurde auch wirklich unterm 18. October 1867 bewirkt. Die Mitwirkung des Kongresses aber trat erst im Laufe des folgenden Jahres ein.

Es handelte sich dabei insbesondere um den Erlass eines Gesetzes behufs Bewilligung der für die Abtretung zu leistenden Geldzahlungen. Eine „Bill, making an appropriation of money, to carry into effect the treaty of Russia“ wurde dann auch alsbald im Repräsentantenhause, wo sie als Geldbill originiren musste, vorgeschlagen.

Der Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten zerfiel darüber in eine Mehrheit und Minderheit. Die Minderheit gelangte am Schlusse ihres Gutachtens zu dem Antrage „Resolved, that it is inexpedient to appropriate money for the purchase of Russian America“. Der eigentliche Kommissionsbericht dagegen lautete auf Bewilligung des Geldes und Erlass des dazu erforderlichen Gesetzes. „The Committee reports to the House the following bill, making an appropriation to carry the treaty into effect, with a recommendation that it be enacted into a law: A Bill to enable the President of the United States to fulfil the treaty between the United States and Russia of March 30, 1867: Be it enacted by the Senate and House of Representatives, That there be and hereby is appropriated, from any money in the treasury not otherwise appropriated, seven million two hundred thousand dollars in coin, to fulfil the stipulations contained in the sixth article of the

treaty with Russia concluded at Washington on the 30th day of March 1867".

Die „Views of the minority" sind klar und einfach; sie suchen die Schädlichkeit des Erwerbs darzuthun und deduciren die Berechtigung des Kongresses derartige Ausführungs-Gesetze zu verwerfen. Der „Report of the Committee" dagegen ist nicht frei von Widersprüchen und Halbheiten, insofern es sich um die Stellung des Kongresses zu solchen Ausführungs-Gesetzen handelt. Es wird nämlich principiell die Befugniss zur Ablehnung solcher Gesetze in Anspruch genommen, diese Befugniss aber auf diejenigen Fälle eingeschränkt, in denen der Vertrag seinem Inhalte nach die Grenzen der „treaty making power" dadurch überschritten hat, dass dieser Inhalt als unvereinbar erscheint mit dem Geiste und den Aufgaben der Verfassung, „with the fundamental principles, purposes or interests of the Constitution".

Der Kongress soll sich jedoch nach der Auffassung des Kommissionsberichts bei der Entscheidung dieser Frage in den engsten Grenzen halten, so dass derselbe zwar befugt erscheint, solchen Staatsverträgen seine Mitwirkung zu versagen, welche die Abschaffung der Ehe oder die Wiedereinführung der Sklaverei bezwecken, während in allen Fällen, wo die „treaty making power" sich innerhalb vernünftiger Grenzen bewegt hat, die „law making power" verpflichtet ist, die zur Ausführung erforderlichen Gesetze zu geben; „but when a treaty is limited to objects consistent with the interests of the government, its first and highest duty is to enact such measures, as are necessary to carry the treaty into effect". In dem hier vorliegenden Falle hat nun die „treaty making power" keine fundamentalen Institutionen verletzt, der Kongress ist also verpflichtet, dem Ausführungsgesetz zuzustimmen[1]).

---

[1]) Report of Committees 2nd Session, 40th Congress 1867—1868 Vol. 1, Nr. 37. — Report p. 1—43; bes. p. 5—7. Views of the minority p. 44—65.

Die Debatten darüber im Repräsentantenhause haben, nachdem bereits am 21. März 1868 bei Gelegenheit der Botschaft des Präsidenten die Sache durch ein Mitglied zur Sprache gebracht war, in den Sitzungen vom 30. Juni, vom 1., 7., 9., 10., 14., 18., 22., 23., 24., 25. Juli im „Committee of the Whole“ stattgefunden. Die Erörterung der Verfassungsfrage steht dabei weitaus im Vordergrunde, die Frage nach der Zweckmässigkeit des Erwerbs tritt dagegen zurück, und wird von vielen Rednern kaum berührt. Mehr als dreissig Redner haben dabei das Wort genommen. Und diese Reden zeugen durchweg von grossem juristischem Scharfsinn und einer Fülle historischen Wissens. Die Diskussion im Ganzen ist offenbar dem Besten an die Seite zu stellen, was jemals in irgend einer parlamentarischen Versammlung über eine schwierige staatsrechtliche Frage gesagt worden ist. Es fehlt nicht an Wiederholungen in diesen Erörterungen, von denen übrigens einige gar nicht von der Tribüne herab gehalten, sondern nur in den Anhängen zu den Verhandlungen nach amerikanischer Sitte gedruckt worden sind; aber es tauchen doch auch immer wieder neue Gesichtspunkte auf. Die Aufmerksamkeit der Mitglieder mag oft nicht übermässig gross gewesen sein, aber die häufigen Zwischenfragen und Privatverhandlungen zwischen dem Redner und einzelnen Mitgliedern, wie solche im Ausschusse des ganzen Hauses statthaft sind, zeigen doch wieder eine lebhafte Theilnahme, und bilden ausserdem einen guten Prüfstein für die Stichhaltigkeit der Argumente. In der Richtung der Majorität und Minorität des Ausschusses scheiden sich auch die Meinungen der Redner, nur dass die Mehrheit der Redner im Hause im Sinne der Minderheit des Ausschusses spricht, während die Minderheit der Redner im Hause die Ansicht der Mehrheit des Ausschusses vertritt, und mit dem weitern Unterschiede, dass die Mehrheit der Redner in der gänzlichen Verwerfung des Ausführungsgesetzes von der Minderheit der Kommission abweicht. Es ist der Verfasser des Ausschussberichts Mr. Banks, der in

seiner einleitenden Rede am 30. Juni 1868 in noch entschiedenerer Weise als im Ausschussberichte selbst die Befugniss des Repräsentantenhauses auf eine Prüfung der Frage beschränkt, ob der vorliegende Vertrag die Lebensinteressen und die obersten Verfassungs-Maximen der Vereinigten Staaten verletze, und der es desshalb in dem vorliegenden Falle für die absolute Pflicht des Hauses erklärt, den zur Ausführung nöthigen Gesetzen die Zustimmung zu ertheilen; das Haus verletze sonst gleichzeitig die ihm selbst verfassungsmässig obliegenden Verpflichtungen und die Verpflichtungen des Staats nach Aussen.

Ihm schliessen sich an die Mrs. Johnson und Pruym an demselben Tage, 30. Juni, die Mrs. Münger, Stevens und Maynard am 1. Juli, Mr. Raum u. Mr. Spalding am 7. Juli, Mr. Orth am 10. Juli. Ihnen aber tritt die Mehrzahl der Redner mit der Behauptung, dass der Kongress den Vertrag nach seinem ganzen Inhalte zu prüfen, und von dem Ausfall dieser Prüfung die Zustimmung zu den der Zustimmung überhaupt bedürftigen Artikeln der Staatsverträge abhängig zu machen habe, entgegen. Es ist das insbesondere Mr. Loughridge am 30. Juni; die Mrs. Donelly, Myers, Ferriss, Peters, Schellaburger, Washburne, Price am 1. Juli, die Mrs. Highby, Mc Carthy, Loan, Butler am 7. Juli, Mr. Williams am 9. Juli, Mr. Cullom am 10. Juli, die Mrs. Delano und Miller am 14. Juli [1]).

Das Resultat war weder die unbedingte Annahme, wie die Mehrheit des Ausschusses beantragt hatte, noch die unbedingte Verwerfung, wie es der Wunsch der Minderheit des Ausschusses gewesen war; vielmehr erfolgte die Annahme

---

[1]) The Congressional Globe, containing the debates and proceedings of the 2nd session, 40th congress. Die Citate folgen genau in der obigen Reihenfolge. p. 385. 382. 3620. 3658. 421. 403. 3805. 429. — 3620. 3658 ff. 377 ff. 3805. 400. 485. 473. 452. 466. (Part IV, p. 3073. 4096. Part V, Appendix p. 377 ff.)

unter Verwahrung des dem Repräsentantenhause zustehenden Rechts der Verwerfung.

Die Mehrheit des Hauses wollte, wie die Mehrheit des Ausschusses, und wie offenbar auch die Mehrheit des Landes, den Vertrag in Wirksamkeit setzen, das Gebiet der Vereinigten Staaten durch den Erwerb von Russisch Amerika erweitern. Aber man wollte andererseits die Appropriationsbill nicht passiren lassen ohne eine Deklaration zur Wahrung der konstitutionellen Befugnisse des Hauses, die man ebenso wie einst im Jahre 1796 von der Exekutive nicht hinreichend beachtet glaubte, um nicht durch einfache Annahme der Bill eine stillschweigende und thatsächliche Anerkennung dieses Verfahrens und einen Präcedenzfall für die Zukunft zu schaffen [1]).

Ihren Ausdruck fand diese Meinung in der Annahme des Amendement Loughridge bei namentlicher Abstimmung mit 98 gegen 49 Stimmen in der Sitzung vom 14. Juli 1868, nachdem dasselbe vorher im „Committee of the Whole“ mit 71 gegen 34 Stimmen gleichfalls angenommen war, und in der Annahme der so amendirten Bill mit 113 gegen 43 Stimmen in derselben Sitzung.

Das Amendement Loughridge lautete aber [2]): „Whereas the President of the U. St., on the 30th of March 1867 entered into a treaty with the Emperor of Russia, by the terms of which it was stipulated that, in consideration of the cession by the Emperor of Russia to the U. St. of certain territory therein described, the U. St. should pay to the Emperor of Russia the sum of L. 7,200,000 in coin; and whereas it was further stipulated in said treaty that the U. St. shall accept of such cession, and that certain inhabitants of said territory shall be admitted to the enjoyment of all the rights and

[1]) Vgl. insbesondere die Rede von Loughridge, 30. Juni 1868, p. 3620 ff.

[2]) Congr. Globe 3620 u. 3659.

immunities of citizens of the U. St., and whereas the subjects thus embraced in the stipulations of said treaty are among the subjects which by the Constitution of the U. St. are submitted to the power of Congress, and over which Congress has [exclusive] [1]) jurisdiction; and it being for such reason necessary that the consent of Congress should be given to the said treaty before the same can have full force and effect, having taken into consideration the said treaty and approving of the stipulations therein, to the end that the same may be carried into effect: Therefore

Sect. 1. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the U. St. of America in Congress assembled, That the assent of Congress is hereby given to the stipulations of said treaty [2]).

---

[1]) Das Wort exclusive wurde zurückgezogen, Congr. Globe p. 4053.

[2]) Die Gegner, welche von einer wirklichen Mitwirkung des Repräsentantenhauses überhaupt Nichts wissen wollten, suchten die darauf gerichteten Bestrebungen durch weitergehende Anträge zu diskreditiren; dahin gehört insbesondere das zum Amendement Loughridge gestellte Unter-Amendement Stevens, welches die Worte hinzufügen wollte: „and that the members of this House shall be taken into secret session with the Senate before the treaty is confirmed"; dasselbe wurde aber schon im „Committee of the Whole" verworfen, obgleich der Antragsteller sich dahin geäussert hatte, „otherwise the whole thing is a folly". Derselbe Abgeordnete brachte dann zwei Tage nach Annahme des Amendements Loughridge eine ironisch gemeinte Resolution ein, in welcher er das Repräsentantenhaus als den nunmehr wichtigsten Faktor der „treaty making power" auffordert, seine vorherige Zustimmung zum Ankaufe von Marinestationen in Westindien zu ertheilen, da ohne solche vorherige Zustimmung weder der Präsident noch die andern Mächte geneigt sein würden zu kontrahiren. Die Resolution lautete nämlich:

1. Whereas it is now settled by a solemn decree of this body that the treaty making power is tripartite, consisting of the President, Senate and Congress: and whereas this nation is greatly in need of a naval station and depot in the West Indies, and it is understood that several such very excellent ones could be had on reasonable terms if the fulfillment of the treaty were duly provided for beforehand, as now required by our settled policy: Therefore the

Die Bedeutung der so amendirten Bill im Unterschiede von der ursprünglichen Bill besteht einfach in der Erklärung, dass drei Stipulationen des Vertrags, nämlich die Geldzahlung, ferner die Cession und Inkorporation des Territoriums, endlich die Aufnahme der bisherigen russischen Unterthanen ins nordamerikanische Staatsbürgerrecht nicht anders in gesetzlicher Weise zur Ausführung gebracht werden könnten, als unter Zustimmung des Kongresses.

Der Senat stellte jedoch am 17. Juli auf Grund eines Berichts seines Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten ohne jede Debatte die ursprüngliche Fassung der Bill wieder her [1]).

Bei dieser Differenz zwischen den beiden Häusern kam es zu einer Konferenz-Verhandlung, in welcher die Mitglieder des Senats wiederum auf das Entschiedenste dafür eintraten, dass das Repräsentantenhaus an die Stipulationen eines Staatsvertrages absolut gebunden sei, dass insbesondere ein vertragsmässiges Geldversprechen eine Schuld konstituire, der gegenüber das Haus gar keine Wahl zu bewilligen oder abzulehnen habe, und in welcher man sich schliesslich dahin einigte, die Bill in folgender Fassung den beiden Häusern zur Annahme zu empfehlen [2]):

Committee on foreign relations be instructed to inquire into expediency of providing for sufficient funds to purchase a convenient naval station and depot among the Westindia Islands, if the same can be had for a reasonable price, and to initiate a negotiation for the same.

2. And at the proper time to notify its coordinate branches of the treaty making power, so that they may cooperate in completing the same.

(Congr. Globe p. 4136).

Es liegt darin übrigens, wie unter Verweisung auf das bei England Gesagte beiläufig bemerkt werden mag, eine gewisse Wahrheit, die wenigstens in der Praxis sich häufig geltend machen wird.

[1]) Congr. Globe p. 4031. 4159.

[2]) Congr. Globe p. 4392.

„An Act making an appropriation of money to carry into effect the treaty with Russia of March 30, 1867.

Whereas the President of the U. St. on the 30th of March 1867 entered into a treaty with the Emperor of Russia, by the terms of which it was stipulated that, in consideration of the cession by the Emperor of Russia to the U. St. of certain territory therein described, the U. St. should pay to the Emperor of Russia the sum of L. 7,200,000 in coin; and whereas it was further stipulated in said treaty that the U. St. shall accept of such cession, and that certain inhabitants of said territory shall be admitted to the enjoyment of all the rights and immunities of citizens of the U. St.; *and whereas said stipulations cannot be carried into full force and effect except by legislation to which the consent of both Houses of Congress is necessary: Therefore*

Be it resolved by the Senate and House of Representatives of the U. St. of A. in Congress assembled, That there be, and hereby is, appropriated from any money in the Treasury not otherwise appropriated L. 7,200,000 in coin, to fulfill stipulations contained in the sixth article of the treaty with Russia, concluded at Washington on the 30th day of March 1867".

Diese Fassung wurde auch in der That von beiden Häusern genehmigt, vom Repräsentantenhause am 23. Juli 1868 mit 91 gegen 48 Stimmen[1]; und in dieser Fassung ist die Bill, nachdem die Approbation des Präsidenten ertheilt war, Kongress-Akte geworden.

Im Repräsentantenhause betrachtete man diesen Ausgang des langen Kampfes als eine Niederlage, und namentlich Loughridge, der als Mitglied der Konferenz aus Interesse an dem Erwerbe Alaskas schliesslich zugestimmt hatte, fand doch, dass die Substanz seines Antrags weggefallen sei, indem die jetzt zugelassene Präambel sich über die eigentliche Frage

---

[1]) Congr. Globe p. 3492.

gar nicht ausspreche, sondern nur konstatire, dass zur Ausführung eines Vertrages in gewissen Fällen eine Gesetzgebung nothwendig sei, was noch Niemand bezweifelt habe [1]).

Man wird dann das Resultat dahin zusammenfassen können. Es ist im Jahre 1868 nicht gelungen, dasjenige Mass von Mitwirkung, welches 1796 durch eine einseitige Resolution des Hauses in Anspruch genommen war, unter Zustimmung des Senats zu gesetzlicher Unanfechtbarkeit zu erheben. Das Haus selbst aber hat durch Mehrheitsbeschluss sein bestrittenes Recht von Neuem deklarirt. Die Meinung des Hauses über dies Recht ist nirgends besser niedergelegt, als in den Resolutionen, welche Mr. Delano schon am 30. Juni 1868 vorschlug und welche im Globe amtlich abgedruckt sind [2]). Dieselben lauten:

„Resolved That all treaties made by the President and Senate which embrace stipulations on legislative subjects expressely vested in Congress by the Constitution are in their nature incomplete and imperfect, until Congress shall have passed such laws as are necessary to carry such treaties into effect, and that this House is not required, by a just interpretation of the Constitution, to pass laws necessary to the execution of such treaties unless it approves the objects and stipulations therein embraced.

Resolved That a treaty which stipulates for the payment of money undertakes to do that which the treaty making power cannot do without the aid of legislation, and therefore such a treaty is not the supreme law of the land until the required legislation has been obtained; and members of this House, while deliberating upon propositions for executing such treaty, act on their own judgment and responsibility, and not on the judgment and responsibility of the treaty making power.

---

[1]) Congr. Globe p. 4392.
[2]) Congr. Globe p. 3616.

Resolved That foreign governments are presumed to know that the power to appropriate money is vested in Congress and that no act of any part of the government can be regarded as a law until such act has the sanction of all departments of the government required by the Constitution to give it the force of law.

Resolved That the integrity and limits of the territory of this nation cannot be altered or changed except by the will of the nation, given by express grant or implied by acquiescence, and therefore the treaty making power has no authority under the Constitution to dispose of the nations territory nor to acquire new territory without obtaining the assent of the nation therefor in one or the other of the forms therein indicated."

III. Die juristische Erörterung.

Eine unbefangene Betrachtung des positiven Verfassungsrechts der Vereinigten Staaten ergibt nun aber Folgendes:

1. Treaty making power und Law making power.

In der Unionsverfassung ist allerdings mit ausdrücklichen Worten nur der Satz enthalten, dass der Abschluss von Staatsverträgen durch den Präsidenten mit Zustimmung einer Zweidrittel-Mehrheit des Senats rechtsgültig erfolgt, während es an jeder positiven Festsetzung darüber fehlt, wie es sich mit der Wirksamkeit solcher Verträge in denjenigen Fällen verhalte, wo der Inhalt derselben eine Aenderung der Gesetzgebung oder eine Geldbewilligung nothwendig macht, also in die Machtsphäre des Kongresses eingreift.

Wollte man nun jenen ersten Satz rücksichtslos zu seinen äussersten Konsequenzen treiben, wollte man also mit formeller Logik behaupten, dass diejenige Gewalt, die nach der Verfassung zur Vertragschliessung legitimirt ist, zur Abschliessung eines ohne Weiteres ausführbaren Vertrages kompetent sein müsse, selbst in denjenigen Fällen, wo es sich um Abänderung von Gesetzen, um Bewilligung von Geldern handelt, und dass die Kooperation des Kongresses in solchen Fällen eine nur scheinbare, lediglich formelle sei, so hätte die sg. „treaty making power", Präsident und Senat, die unbeschränkte Befugniss, das ganze gesetzlich bestehende System von Zöllen und indirekten Steuern, das ganze gesetzlich bestehende Münz-, Mass- und Gewichtssystem, das ganze System der Grundrechte, die Versammlungs- und Religionsfreiheit, den ganzen Staatshaushalts-Etat ohne materielle Zustimmung des Repräsentantenhauses von Grund aus umzugestalten, sobald nur eine Verständigung mit irgend einer beliebigen Macht herbeigeführt wäre. Es gäbe dann keinen einzigen Verfassungs-Artikel, an den der Präsident, falls er eine Zweidrittel-Majorität des Senats auf seiner Seite hätte, gebunden wäre, keine einzige Befugniss des Kongresses, die nicht ohne Zustimmung des Repräsentantenhauses vorgenommen werden könnte.

Denn um nur einige von den Attributen, welche dem Kongresse verfassungsmässig zustehen, hervorheben, so hat der Kongress z. B. das Recht, Steuern und Zölle auf die Einfuhr fremdländischer Erzeugnisse zu legen, sowie den Handel mit fremden Nationen zu regeln. Der Präsident und Senat brauchten aber, wenn jene Meinung von der Machtvollkommenheit der „treaty making power" richtig wäre, nur einen Handelsvertrag mit Grossbritannien abzuschliessen, wonach etwa der Eingangszoll für alle englischen Waaren auf 5 pCt. festgesetzt würde, um das Repräsentantenhaus zu verpflichten, den Tarif in dieser Weise zu modificiren. Nach der Verfassung hat der Kongress ferner das Recht die Gesetzgebung über Naturalisation, Erfindungspatente und Nachdruck zu reguliren,

der Präsident und Senat brauchten aber nur Staatsverträge über diese Gegenstände abzuschliessen, um gegen den Willen des Repräsentantenhauses eine eingreifende Umgestaltung der Gesetzgebung in diesen Gebieten zu bewirken. Nach der Verfassung hat der Kongress ferner das Recht, Heere aufzustellen und zu unterhalten; dieses Recht aber wäre für das Repräsentantenhaus wiederum illusorisch, wenn dasselbe genöthigt wäre, einen von Präsident und Senat abgeschlossenen Vertrag, wonach etwa zur Aufrechthaltung der Ordnung an der Nordgrenze eine Armee von bestimmter Grösse aufgestellt werden sollte, bei seinen Beschlüssen normgebend zu Grunde zu legen. Nach der Verfassung hat der Kongress weiter das Recht der Kriegserklärung; dies Recht ist aber in That und Wahrheit auf Präsident und Senat übertragen, wenn es richtig ist, dass eine von Präsident und Senat mit irgend einer Macht abgeschlossene Offensiv- und Defensiv-Allianz für das Repräsentantenhaus bei seinem Beschlusse bindend sein soll. Nach der Verfassung hat der Kongress das Recht, auf den Kredit der Vereinigten Staaten Anleihen zu machen; jede reale Machtbefugniss des Repräsentantenhauses fällt aber sofort weg, sobald es dem Präsidenten im Verein mit dem Senate gelungen sein sollte, eine Anleihe bei einer fremden Macht vermöge Staatsvertrags zu kontrahiren. Nach der Verfassung sollen keine Gelder aus dem Staatsschatze entnommen werden dürfen, ausser auf Grund gesetzlicher Bewilligung; „no money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law“ (Act I. Sect. 9, §. 6); jede Disposition der öffentlichen Gelder durch das Repräsentantenhaus hört aber auf, wenn Präsident und Senat die Macht haben durch Staatsvertrag die Vereinigten Staaten endgültig zur Geldzahlung an auswärtige Mächte zu verpflichten. Endlich ist nach der Verfassung die Zustimmung des Kongresses in den ausnahmsweisen Fällen nöthig, wo ein Einzelstaat einen Vertrag mit einer auswärtigen Macht abschliessen kann; sofern aber in solchen Fällen Präsident und Senat jener auswärtigen

Macht gegenüber vertragsmässig sich verpflichtet haben, dass diese Genehmigung ertheilt werden solle, so ist wiederum das Repräsentantenhaus jeder realen Machtbefugniss beraubt, der zu genehmigende Vertrag mag noch so sehr den Interessen der Union nach Meinung des Repräsentantenhauses zuwiderlaufen.

Jene angebliche Machtvollkommenheit der „treaty making power" würde also zur Folge haben, dass die „law making power" jeder selbständigen Bedeutung entkleidet wäre. Oder wenn man es anders ausdrücken will, so müsste man sagen, dass die „law making power" in ihren Faktoren verändert ware. Sie wäre in der That vom Präsidenten, Senat und Repräsentantenhaus übergegangen auf Präsident, Senat und diejenige auswärtige Macht, die geneigt wäre einen derartigen Staatsvertrag abzuschliessen. Es wäre das für die Vereinigten Staaten um so bedenklicher, als die Beziehungen zu den Indianerstämmen vorläufig noch auf dem völkerrechtlichen Fusse behandelt werden, so dass leicht an Stelle des Repräsentantenhauses der Häuptling Piamingo treten könnte. Es wäre das aber auch deswegen um so bedenklicher, als ein Staatsvertrag die Gesetzgebung auch für die Zukunft in den einmal eingeschlagenen Wegen festhalten würde. Und endlich würde diese Machtlosigkeit des hervorragendsten Faktors des Kongresses und diese Unsicherheit des öffentlichen Rechts in demselben Masse zunehmen, in welchem die Völkergemeinschaft sich stetig ausbildet.

Demgemäss wird man also sagen müssen, dass demjenigen ausdrücklichen Satze der Verfassung, wonach Staatsverträge ausschliesslich durch Präsident und Senat abgeschlossen werden, der andere Satz, der zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, der aber implicite in derselben enthalten ist, begrenzend zur Seite tritt, wonach die Mitwirkung des Kongresses, die im Allgemeinen zur Gesetzgebung oder Geldbewilligung erfordert wird, auch dann erforderlich bleibt, wenn es sich um eine Gesetzgebung oder Geldbewilligung handelt, welche aus Veranlassung von Staatsverträgen noth-

wendig wird, und dass dasjenige, was zum gültigen Zustandekommen eines Gesetzes sonst vorausgesetzt wird, auch dann die Voraussetzung bleibt, wenn ein Staatsvertrag die Veranlassung zu einem Gesetze war.

Es können aber nicht die nothwendigen Grenzen bei jedem einzelnen Verfassungsartikel speciell angegeben werden. Das ist nicht die Aufgabe der Gesetzgebung, sondern die Aufgabe der Jurisprudenz. Keine einzige gesetzliche Bestimmung interpretirt sich aus sich selbst, sondern jede nur im Zusammenhange mit andern. Jeder Rechtssatz, in seiner Isolirtheit betrachtet, und mit formaler Logik zu seinen äussersten Konsequenzen entwickelt, ist im Stande, das gesammte Rechtssystem auf das äusserste zu alteriren. Das Rechtssystem und dessen einzelne Theile, namentlich auch die Staatsverfassung selbst bilden eben kunstvolle Organismen, deren Theile dem Vollzuge der dem Ganzen innewohnenden Idee dienen. Der eigentliche Gegenstand einer Staatsverfassung und der nordamerikanischen Unionsverfassung insbesondere ist aber gerade die Herstellung einer unabhängigen gesetzgebenden Gewalt. Diese gesetzgebende Gewalt zur völligen Nichtigkeit durch die Ausdehnung einer andern Gewalt bringen zu wollen, die, so wichtig sie ist, doch immer nur das Leben des Volkes nach Aussen beherrscht, und demgemäss gegenüber der Gesetzgebungsgewalt naturgemäss zurücktritt, hiesse in der That die normalen Verhältnisse eines staatlich geordneten Volkslebens in ihr Gegentheil verkehren [1]).

---

[1]) Gelegentlich wird von den Anhängern der unbegrenzten „treaty making power" wohl auch anerkannt, dass dieselbe nicht dazu gebraucht werden dürfe, die Verfassung zu verletzen, aber in so allgemeinen und unbestimmten Ausdrücken, dass eigentlich nur die Grundlagen der Verfassung, wie die republikanische Staatsform und der Bundesstaat damit gemeint sind; jedenfalls ist solche Beschränkung auf diesem Standpunkte eine augenscheinliche Inkonsequenz.

Es verhält sich hier mit der vertragschliessenden Gewalt von Präsident und Senat ähnlich, wie mit dem Ausgabenbewilligungsrechte des Kongresses. Auch dieses darf nur in Unterordnung unter die Grundidee des Rechtsstaates und der verfassungsmässigen Ordnung ausgeübt werden. Und so wenig der Kongress auf Grund seines Budgetrechts die bestehenden Gesetze einseitig suspendiren oder aufheben kann, so wenig vermögen das der Präsident und Senat auf Grund der von ihnen abgeschlossenen Verträge mit fremden Staaten. Wie aber die ganze Exekutivgewalt des Präsidenten illusorisch sein würde bei unbegrenztem Budgetrecht des Kongresses, so würde auch die ganze Legislative des Kongresses hinfällig sein bei einer unbegrenzten Vertragschliessungsgewalt von Präsident und Senat.

Nirgends ist übrigens von massgebender Seite behauptet worden, dass zur völkerrechtlichen Gültigkeit eines Staatsvertrages nach der Verfassung der Vereinigten Staaten ein Gesetz gehöre. Demgemäss ist aber auch das Argument ganz hinfällig, welches schon Washington in seiner Botschaft von 1796 aus den Protokollen der Generalkonvention geltend machte und welches darauf hinauskommt, dass bei der damaligen Verfassungsberathung ein Vorschlag, dahin lautend, „that no treaty should be binding on the United States which was not ratified by law“ ausdrücklich verworfen wurde[1].

2. Die Staatsverträge als höchste Landesgesetze.

Zu einem andern Resultate würde man allerdings dann gelangen müssen, wenn in der Unionsverfassung nicht bloss der Abschluss der Staatsverträge dem Präsidenten und dem Senate übertragen, sondern auch ausserdem noch gesagt wäre, dass diese Verträge ohne Weiteres Gesetzeskraft hätten.

---

[1]) Marshall V, 658.

Eine solche Bestimmung fand sich z. B. in dem französischen Senatus Consult vom 25. December 1852, wonach Handelsverträge für die darin stipulirten Tarifsmodifikationen gesetzliche Kraft haben sollten. Es war auf Grund dieser exorbitanten Bestimmung vollkommen gerechtfertigt, wenn der englisch-französische Handelsvertrag, welcher die Zollpolitik Frankreichs von Grund aus umgestaltete, dem damaligen Senate und gesetzgebenden Körper nicht vorgelegt wurde, und wenn die in demselben stipulirten umfassenden Zollermässigungen ohne legislative Zustimmung bloss auf Grund des abgeschlossenen Vertrages zur Vollziehung kamen. In dem kaiserlichen Frankreich brauchte man in der That keine Bedenken zu tragen, die gesetzgebende Gewalt zu Gunsten der vertragschliessenden Gewalt, d. h. zu Gunsten des Kaiserthums brach zu legen. Uebrigens geschah das doch nur auf einem, wenn auch noch so wichtigem Gebiete der Vertragschliessungen als Ausnahme von der Regel, so dass selbst auf Grund dieser Verfassung die Zustimmung der Legislative dann nothwendig war, wenn es sich nicht um Aenderungen des Zolltarifs, sondern um Aenderungen in der Gesetzgebung handelte. Es unterlag denn auch nicht dem mindesten Zweifel, dass die Vertragsform nur gewählt sei, um dem Kaiser der Franzosen die Einführung des Freihandels auf völkerrechtlichem Wege zu ermöglichen, da er in Gesetzesform auf staatsrechtlichem Wege, selbst auf der Höhe seiner damaligen Machtstellung, nicht im Stande gewesen sein würde, diese Reformen ins Leben zu führen. Dieser Erwägung musste die Abneigung der englischen Freihändler gegen Handelsverträge begreiflicherweise weichen, obgleich die damals im Besitz der Regierung befindlichen Parteihäupter noch kurz vorher gegen die Beschreitung dieses Weges sich ausgesprochen hatten. Die Opposition hat das damals scharf hervorgehoben. „This treaty before us“, sagte Disraeli, „appears to be an instrument which has been devised to silence the voice of the legislature“. Noch drastischer drückte sich Horsman aus, wenn er sagte: „The Em-

peror of the French is a free trader; the French nation are protectionists, and therefore, if left to settle the question between themselves, it must be settled adversely to the Emperor, because the project, if submitted to the legislative chambers, would certainly be rejected. Every man in the House knows that to be the case. In this difficulty the Emperor of the French addresses himself to the English cabinet. Deal with me, he says, by a treaty of reciprocity; by this means J can laugh at my chambers, and can force free trade down the throats of my reluctant subjects". Aehnlich äusserten sich aber auch Earl Grey und Earl Derby im Oberhause. Der Erstere sagte: „He was however told that the reason for concluding this treaty was, that the general opinion of France was hostile to free trade, and that even the Emperor, powerful as he was, could not carry a law for the abolition of the existing protection even through such a legislature as that of France" [1]).

In der That wird nun das Vorhandensein einer so weitgehenden Bestimmung in der Verfassung der Vereinigten Staaten behauptet. Die angesehensten Theoretiker und die hervorragendsten Redner und Staatsmänner bedienen sich mit gleicher Vorliebe dieses Arguments. Es handelt sich dabei um den einzigen Verfassungsartikel, in welchem ausser dem schon erörterten (Art. II. Sect. 2, §. 2) von Staatsverträgen überhaupt die Rede ist. Dieser Artikel lautet: „This Constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made, or which shall be made under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land, and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding". (Art. VI. §. 2.)

---

[1]) Hansard, Deb. Vol. 156, p. 1374. — Vol. 157, p. 249. — Vol. 156, p. 1120. 1335.

Wenn hier nun gesagt ist, dass die Verfassung und die in Folge der Verfassung gemachten Gesetze der Vereinigten Staaten, sowie die unter der Autorität der Union bereits abgeschlossenen oder noch abzuschliessenden Verträge das höchste Landesgesetz und für die Richter eines jeden Staats bindend sein sollen, des etwaigen Widerspruchs der Verfassungen oder Gesetze der Einzelstaaten ungeachtet, so heisst das doch offenbar nur, dass die Richter der Einzelstaaten bei ihren Entscheidungen die Unionsverfassung und die Unionsgesetze, denen die Staatsverträge der Union gleichgestellt werden, vor der Verfassung und den Gesetzen der Einzelstaaten zur Anwendung bringen sollen, und dass insbesondere die Staatsverträge der Union ohne Rücksicht auf das abweichende Verfassungs- und Gesetzesrecht der Einzelstaaten fortbestehen, in Kraft treten und in Kraft bleiben.

Es handelt sich also in dieser Stelle gar nicht in erster Linie um Staatsverträge, und am wenigsten darum, wie dieselben entstehen, es handelt sich überhaupt nicht um den Gegensatz von Gesetzgebung und Vollziehung, sondern es handelt sich ganz einfach nur um den Gegensatz zwischen der Union und den Einzelstaaten, so dass nicht darauf der Ton liegt, dass die Staatsverträge Gesetze seien, sondern darauf, dass sie höchste Gesetze seien, d. h. höchste Rechtsnormen, welche ebenso wie die Unionsverfassung und die Unionsgesetze die Verfassung und die Gesetzgebung der Einzelstaaten beherrschen. Die Union kann mit andern Worten nicht bloss auf dem Wege der Gesetzgebung, sondern auch auf dem Wege der Vertragschliessung in das particuläre Landesrecht eingreifen [1]. Dagegen sagt jener Verfassungsartikel keineswegs, dass ein Staatsvertrag, zu dessen Ausführung die Mitwirkung des Kongresses erforderlich ist, auch dann das oberste Gesetz

---

[1]) Vgl. die richtigen Bemerkungen des Abg. Kapp bei Gelegenheit des Nachdrucks-Vertrags mit Nordamerika im deutschen Reichstage.

des Landes sei, wenn jene Mitwirkung nicht stattgefunden habe. Ein solcher Vertrag ist eben überhaupt kein Gesetz. Mit einem solchen Vertrage hat zunächst nur der Gesetzgeber sich zu befassen, nicht aber der Richter.

Diese Sachlage kann nicht gut klarer und überzeugender dargelegt werden, als das in den nachstehenden Richtersprüchen geschehen ist.

5 Mc Lean 344: „A treaty under the federal Constitution is declared to be the supreme law of the land. This unquestionably applies to all treaties where the treaty making power without the aid of Congress can carry it into effect. It is not however and cannot be the supreme law of the land, when the concurrence of Congress is necessary to give it effect. Until this power is exercised, as where the appropriation of money is required, the treaty is not perfect. It is not operative in the sense of the Constitution, as money cannot be appropriated by the treaty making power. The action of no department of our government can be regarded as a law until it shall have all the sanctions required by the Constitution to make it such. As well might it be contended, that an ordinary act of Congress without the signature of the President was a law, as that a treaty which engages to pay a sum of money is in itself a law. And in such a case the representatives of the people and the states exercise their own judgment in granting or withholding the money. They act upon their own responsibility, and not upon the responsibility of the treaty making power. It can not bind or control the legislative action in this respect, and every foreign government may be presumed to know, that, so far as the treaty stipulates to pay money, the legislative sanction is required“.

Chief Justice Marshall in Foster v. Neilson (2 Pet. 248): „Our Constitution declares a treaty to be the law of the land. It is consequently to be regarded in courts of justice as equivalent to an act of legislature whenever it operates of itself without the aid of any legislative provision. But when-

ever the terms of the stipulation import a contract, where either the parties engage to perform a particular act, the treaty addresses himself to the political, not to the judicial department, and the legislature must execute the contract before it can become a rule of the court".

Wenn aber jener Verfassungsartikel wirklich eine Bedeutung für die Entscheidung unserer Frage hätte, wenn also Staatsverträge vermöge ihres Abschlusses durch Präsident und Senat in der That schon zu wirklichen Gesetzen des Landes würden, so begreift man nicht, warum es dann überhaupt noch nöthig sein sollte, die Mitwirkung des Repräsentantenhauses zum Erlass eines Ausführungs-Gesetzes in Anspruch zu nehmen. Ist der Vertrag wirklich schon ohne Weiteres ein Gesetz, so ist auch für den Präsidenten ein vollgültiger Titel vorhanden, um auf Grund des Vertrags die nöthigen Geldsummen dem Schatze zu entnehmen, die dazu erforderliche „appropriation made by law" wäre dann durch die „treaty law" bereits vorhanden. Man kann mit formaler Konsequenz wohl sagen, dass der Vertrag schon Gesetz sei, und dass deshalb der Präsident ohne Mitwirkung des Repräsentantenhauses mit der Vollziehung des Vertrages vorgehen könne. Man kann aber mit keinem Schein von innerer Berechtigung sagen, dass es trotzdem noch eines andern Gesetzes bedürfe, welches wieder die Eigenthümlichkeit habe, dass es insofern kein wahres Gesetz sei, als die Zustimmung des einen Faktors der gesetzgebenden Gewalt unter allen Umständen erfolgen müsse.

Die Klausel, dass die Verfassung, die verfassungsmässigen Gesetze und die Verträge der Vereinigten Staaten das oberste Gesetz des Landes und dass die Richter dadurch gebunden sein sollen gegenüber den abweichenden Bestimmungen von Verfassung und Gesetz der Einzelstaaten, ist Nichts weiter als ein korrekter Ausdruck für die amerikanische Auffassung des Bundesstaats, insofern die Bundesstaatsgewalt innerhalb ihrer Sphäre die souveräne Gewalt ist. Nach der ganzen

Struktur der Unionsverfassung würde sich dieser Satz von selbst verstehen, auch wenn er nicht am Schlusse der Verfassungs-Urkunde besonders ausgesprochen wäre. Dass hier Verträge noch speciell hervorgehoben sind, erklärt sich dadurch, dass zur Zeit der Konföderation solche Vertrags-Stipulationen, besonders die des Friedensvertrages von 1783, von den Einzelstaaten offen missachtet wurden, indem man sie gar nicht als verbindliche Normen betrachtete. Es war demgegemäss von höchster praktischer Bedeutung, die Verbindlichkeit von Staatsverträgen in der Unionsverfassung so stark wie möglich hervorzuheben, indem man sie eben für oberste Gesetze des Landes erklärte.

3. Die Appropriation-Acts.

Es giebt allerdings nach der Verfassung der Vereinigten Staaten, wie nach jeder Verfassung, die auf einer Staatsregierung nach Gesetzen beruht, gewisse Fälle, wo die Zustimmung der gesetzgebenden Gewalt oder eines Zweiges der gesetzgebenden Gewalt zu Regierungshandlungen eine lediglich formelle ist, so dass die Verweigerung der Zustimmung eine Gesetzesverletzung enthalten würde. Das setzt aber voraus, dass eben ein wirkliches Gesetz vorliegt, um dessen Ausführung während seines Bestehens es sich handelt; es setzt also voraus, dass irgend ein Mal die generelle Zustimmung des gesetzgebenden Körpers, in Nordamerika insbesondere des Repräsentantenhauses, erfolgt sei, und dass nur die im Laufe der Zeit stetig sich wiederholenden Konsequenzen in Frage stehen. Der hauptsächlichste Fall ist die Theilnahme des gesetzgebenden Körpers an der Feststellung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben. Die Bewilligung des nordamerikanischen Repräsentantenhauses, insoweit diese Einnahmen und Ausgaben auf Gesetzen beruhen, ist in der That nur eine formelle; sie ist die rechtlich nothwendige Folge der früher mit freier Zustimmung erlassenen Gesetze. Die auf

Gesetzen beruhenden Zinsen der öffentlichen Schuld, die auf Gesetzen beruhenden Beamtengehälter stehen dort sowenig wie in anderen Ländern zu jährlicher Diskretion der Majorität. In allen diesen Fällen handelt es sich aber nicht um die Abänderung, sondern um die Ausführung des bestehenden Rechts. Die Beschränkung liegt hier im Wesen einer geordneten Staatsverwaltung [1]).

---

[1]) Es fehlt übrigens viel, dass der Kongress sich dieser Schranke stets bewusst wäre. Zur Erläuterung diene Folgendes. Bekanntlich ist nach englischem Vorbilde die Herrschaft des Rechtsstaats in Nordamerika auf dem rein fiskalischen Gebiete am spätesten und am unvollkommensten zum Ausdruck gelangt. (Näheres darüber in meiner Skizze des Verwaltungsrechts in v. Holtzendorff's Encyclopädie (2. Aufl. 1873) Bd. I, p. 902 f.) Weder die Union noch die Einzelstaaten konnten bis auf die neueste Zeit ohne ihre Einwilligung gerichtlich belangt werden. Diese Einwilligung wurde von der gesetzgebenden Gewalt ertheilt, führte aber namentlich bei Ansprüchen gegen die Union meist nicht zu einem förmlichen Prozessverfahren, sondern nur zu einer der richterlichen nachgebildeten Procedur vor dem sogenannten „Committee of claims", welches keinen selbständigen Spruch that, sondern dem Kongresse nur den Entwurf eines solchen mit einem Gutachten über die streitige Frage vorlegte. Ein Unionsgesetz vom 3. März 1863 hat dann, unter Aufrechthaltung des Grundsatzes, dass der Kongress dieser Behörde die Annahme bestimmter Klagen noch fortwährend verbieten kann, die Einrichtung dahin vervollkommnet, dass in Fällen, wo die Klage an den „Court of claims" gelangt, nicht mehr der Kongress, sondern diese Behörde selbst, in gewissen Fällen das Obergericht der Union endgültig entscheiden soll. (So fasst auch Rüttimann I, 402—404 die Sache auf.) Gegenüber von förmlichen Richtersprüchen hat nun aber der Kongress von seiner Finanzgewalt in der That nur einen formellen Gebrauch zu machen. Eine „appropiation made by law" ist allerdings auch in diesem Falle nothwendig, kann aber in diesem Falle gesetzmässig nicht verweigert werden. Es ist auch in dem erwähnten Gesetze geradezu gesagt: „that in all cases of final judgments by said Court, or upon appeal by said Supreme Court, the sum due thereby shall be paid out of any general appropiation made by law for the payment of private claims". Es ist also von einem Special-Gesetze in jedem einzelnen Falle Abstand genommen. Wenn nun

Wollte man dagegen einen Zweig der gesetzgebenden Gewalt auch in denjenigen Fällen auf eine bloss formale Zustimmung beschränken, wo es sich um neue Gesetze und neue Ausgaben handelt, so würde man die gesetzgebende Gewalt im Grunde ihres Wesens beeinträchtigen. Ein Repräsentantenhaus, welches solchen Vorlagen gegenüber nur das Recht der Zustimmung und nicht auch das Recht der Ablehnung hätte, wäre insoweit das willenlose Werkzeug der Exekutive, ohne Verantwortlichkeit und ohne Würde.

4. Die self executing treaties.

Nach der amerikanischen Verfassung so gut wie nach jeder anderen Verfassung, die den Gegensatz von Gesetz und Verordnung kennt, giebt es Fälle, wo Staatsverträge völlig selbständig von der Exekutive zur Ausführung gebracht werden können, ohne irgend welche Zustimmung des Kongresses. Der Abschluss der Verträge ist zwar auch unter dieser Voraussetzung nach amerikanischem Staatsrecht von der Zustimmung des Senats abhängig, da die vertragschliessende Gewalt ganz generell ohne irgend eine Einschränkung auf Präsident und Senat übertragen ist; die Ausführung aber kann vom Präsidenten allein vorgenommen werden, sofern die Vertragsstipulationen innerhalb desjenigen Gebiets sich bewegen, auf das seine Verordnungsgewalt sich erstreckt, ohne auf das Gebiet des Gesetzesrechts und der Finanzbewilligun-

---

dessenungeachtet das Repräsentantenhaus am 17. Januar 1865 einen Kredit von einer Million Dollars zur Bezahlung der Forderungen, welche der „Court of claims“ gutheissen würde, verweigert hat, so ist mit diesem Beschlusse jedenfalls gegen die Einrichtung der „general appropriations“ gefehlt; ein Beschluss, die „appropiation“ auch nach gefälltem Spruch zu verweigern, liegt meines Wissens noch nicht vor, doch hat damals insbesondere Mr. Washburne die Zulässigkeit solcher Ablehnung behauptet.

gen hinüberzugreifen. Es versteht sich das aus allgemeinen Gründen von selbst, es ist aber bei Gelegenheit der Debatte über den Alaska-Vertrag im Repräsentantenhause von einem der eifrigsten Vertreter der konstitutionellen Befugnisse des Hauses, von Mr. Washburne ausdrücklich anerkannt worden, wenn er sagte: „take the case of the infamous Osage treaty, now pending in the Senate, which stipulates for nothing, that requires the action of Congress“[1]).

IV. Rechtspolitische Betrachtung.

Wenn man nun fragt, wie es zu erklären ist, dass gerade in den Vereinigten Staaten den Machtbefugnissen der Exekutive bei Vertragschliessungen eine so weite Ausdehnung gegeben werden konnte, während in den konstitutionellen Monarchien des Kontinents, insbesondere in England, wo die Machtbefugnisse der Krone in Bezug auf Vertragschliessungen ganz ähnliche sind, wie in Nordamerika die Machtbefugnisse des Präsidenten und des Senats, die Frage kaum ernsthaft diskutirt und jedenfalls schon früh im Sinne einer konkurrirenden Gewalt der Landesvertretungen entschieden worden ist[2]), so kommt dabei zweierlei in Betracht.

Zunächst ist nicht zu übersehen, dass die Mitwirkung des Senats bei Vertragsabschlüssen aller Art eine Beschränkung der Exekutive enthält, die eine weitere Betheiligung

---

[1]) Congr. Globe p. 392.

[2]) Vgl. auch v. Aretin, Staatsrecht der constit. Monarchie I, 204. II, 143. Dahlmann, Politik p. 96, 165. Waitz, Grundzüge der Politik p. 55. 73.

der gesetzgebenden Gewalt weniger nothwendig erscheinen lässt, als anderswo, und auch wohl theoretisch die wahre Sachlage zu verdunkeln im Stande ist.

Die Hauptsache aber ist die ganze Struktur der nordamerikanischen Verfassung, das Verhältniss der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt zu einander.

Nach einem berühmten Ausspruche von Blackstone, wobei er sich auf Sir Edward Coke beruft, ist die Gewalt des englischen Parlaments so transcendent und so absolut, dass sie nicht eingeschränkt werden kann, weder für Sachen noch für Personen in irgend welche Grenzen. Das Parlament ist ihm diejenige despotische Gewalt, welche in jeder Staatsverfassung irgendwo vorhanden ist; das Parlament kann Alles thun, was nicht geradezu physisch unmöglich ist, und es giebt andererseits auf Erden keine Gewalt, welche dasjenige, was das Parlament gethan hat, ungethan machen könnte. Mit einigem Zaudern spricht Blackstone deshalb von der Omnipotenz des Parlaments. Und es erscheint ihm dem gegenüber als blosse Theorie, die in dem geschichtlichen Zustande der englischen Verfassung keinen Stützpunkt fände, wenn Locke und Andere die höchste Gewalt beim Volke suchen, und erst von dieser die Gewalt des Parlaments herleiten [1]).

Im vollsten Gegensatze zu dieser noch heute zutreffenden Schilderung der englischen Verfassung ruht die Staatsordnung in Nordamerika durchweg auf dem Grundsatze der Volkssouveränetät, nicht bloss theoretisch, sondern auch praktisch. Diejenige staatsrechtliche Stellung, welche in England dem Parlament zukommt, hat in den Vereinigten Staaten das Volk. Dort parlamentarische Regierung und hier Demokratie. Um den Ausdrücken Blackstone's von der Omnipotenz des Parlaments die entsprechende americanische Formel gegenüberzustellen, so sagt Alexis de Tocqueville vollkommen

[1]) Blackstone I, 160—162.

richtig: „Le peuple règne sur le monde politique américain comme Dieu sur l'univers; il est la cause et la fin de toutes choses; tout en sort, et tout s'y absorbe“[1]).

Zwischen England und Nordamerika besteht nun aber der weitere Unterschied, dass während in England im Parlamente eine völlige Verschmelzung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt eingetreten ist, in Nordamerika kein Organ existirt, welches in ähnlicher Weise als General-Stellvertreter des Souveräns die alleinige Autorität für alle Arten von Angelegenheiten besitzt. So wenig die thatsächlichen Zustände Englands mit der Theorie von Montesquieu irgend etwas zu thun haben, so hat dagegen historisch nachweisbar bei der Feststellung des nordamerikanischen Staatsrechts sowohl für die Union als auch für die Einzelstaaten Montesquieu als Vorbild gedient. Die Trennung der Gewalten ist in Nordamerika auf allen Stufen des Staatslebens eine Wahrheit[2]).

Insbesondere ist der amerikanische Kongress kein Souverän-Stellvertreter nach allen Richtungen des staatlichen Lebens. Vielmehr ist der Kongress lediglich ein Organ für die Gesetzgebung. Die Vollziehung ist dagegen dem Präsidenten unabhängig vom Kongresse übertragen. Das Rechtsprechen endlich ist die Funktion der von den beiden früheren Gewalten unabhängigen Gerichte. Die Verfassung der Union überträgt im Art. 1 die gesetzgebende Gewalt dem Kongresse, im Art. 2 die vollziehende Gewalt dem Präsidenten, im Art. 3 die richterliche Gewalt einem obersten Gerichtshofe und denjenigen Untergerichten, welche der Kongress jeweilen anstellen wird.

---

[1]) Tocqueville, De la democratie en Amérique. 14me édit. Oeuvres complètes I, 92 (Paris 1864).

[2]) Für die Verhältnisse der Einzelstaaten ist das neuerdings in mustergültiger Weise dargelegt worden von Cooley, On the constitutional limititations. 2th. edit. Boston 1871. Für die Bundesverfassung vgl. Federalist Nr. 47—51 (Madison).

Es zeigt sich das ganz besonders in der grundverschiedenen Stellung, welche in beiden Ländern der Verfassung gegenüber der sonstigen Gesetzgebung zukommt, und in den ganz verschiedenen Befugnissen, welche sich daraus für das richterliche Prüfungsrecht in Bezug auf die Verfassungsmässigkeit der Gesetze ergeben.

Die englische Verfassung, soweit von einer solchen überhaupt die Rede sein kann, ist das Werk des Parlaments. Diese Verfassung kann daher auch jeden Augenblick vom Parlamente abgeändert werden. Die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes hat kein anderes Kriterium als die Billigung der beiden Häuser, die Verfassungsmässigkeit einer Regierungshandlung hat kein anderes Kriterium als in That und Wahrheit die Billigung der zeitigen Mehrheit des Unterhauses. Die englischen Richter können demgemäss keine Befugniss beanspruchen über die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen zu urtheilen. Denn das Parlament als eigentlicher Sitz der Souveränetät kann thun und lassen, was ihm beliebt.

Ganz dieselbe Stellung hat in den Vereinigten Staaten das Volk. Das unmittelbare Werk des Volkes ist aber nur die Verfassungsurkunde selbst, während die gewöhnliche Gesetzgebung durch die Verfassung dem Kongresse übertragen ist. Die Verfassung kann daher durch die Gesetzgebung nicht beliebig verändert werden, denn die Intentionen des Volkes müssen vorgehen den Intentionen des Kongresses, der bloss als Agent und Werkzeug des Volkes erscheint und dessen ganze Existenz auf der Verfassung ruht. Wenn aber der Kongress nicht gleichzeitig gesetzgebender und konstituirender Körper ist, so müssen die Gerichte darüber wachen, dass der Kongress bei der Gesetzgebung in seinen verfassungsmässigen Grenzen bleibe [1]).

---

[1]) Tocqueville, De la democratie en Amérique. 14me édit. Oeuvres complètes. (Paris 1864) I, 166 ff. v. Mohl, Ueber die rechtliche Beur-

Die Unabhängigkeit der vollziehenden Gewalt gegenüber der gesetzgebenden Gewalt beruht besonders darauf, dass der Träger der vollziehenden Gewalt genau ebenso unmittelbar aus dem Volke hervorgegangen, ebenso unmittelbar vom Souverän mit seinen Funktionen bekleidet ist, wie der Träger der gesetzgebenden Gewalt.

Indem also der Präsident nicht aus dem Kongresse, sondern durch eigens dazu bestimmte Wahlmänner aus dem Volke hervorgeht, so ist auch seine ganze Stellung eine dem Kongresse vollkommen ebenbürtige. Es ist der entschiedene Wille der Begründer der Verfassung gewesen, dass der Präsident unabhängig vom Kongresse, innerhalb seiner Kompetenz selbständig vorgehen solle. Der Präsident der Vereinigten Staaten darf seine eigene innere und äussere Politik treiben, mit wie grossen Schwierigkeiten auch ein Dualismus von Präsident und Kongress verbunden sein mag.

Nun ist allerdings diese Gewaltentrennung nicht mit voller theoretischer Korrektheit durchgeführt worden.

Wie dem Präsidenten seinerseits das aufschiebende Veto gegenüber allen Akten des Kongresses zusteht, zu denen die Uebereinstimmung beider Häuser erforderlich ist, so greift wiederum der Kongress durch die Anklage- und Verurtheilungsbefugniss gegenüber dem Präsidenten und allen Civilbeamten der Union vom Minister bis zum Boten in die Handhabung der Exekutive ein.

Auch zeigt sich in der Geltendmachung von Veto und Impeachment von Neuem der ganze Unterschied einer vom Parlament abhängigen Regierungsgewalt und einer von der gesetzgebenden Gewalt unabhängigen Exekutive, indem bei dem Systeme der parlamentarischen Regierung beide Rechte

theilung verfassungswidriger Gesetze (Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik Bd. I, (1860) p. 66 ff.) Rüttimann I, 344 ff. II, 212 ff. Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung (1873) p. 191 ff.

auf dem Papiere stehen, während sie bei dem Systeme der Trennung beider Gewalten von aktueller Bedeutung sind.

Wie das Veto, welches in England seit 1692 niemals praktisch geworden ist, Seitens des nordamerikanischen Präsidenten sehr oft und sehr energisch geltend gemacht wird, und nur in ganz seltenen Fällen durch eine Zweidrittel-Mehrheit in beiden Häusern wirkungslos bleibt, so ist auch das Impeachment eine in voller Anwendung befindliche Institution des nordamerikanischen Staatsrechts, welche insbesondere gegenüber dem Präsidenten Johnson noch in Betrieb gesetzt wurde, wenn es auch allerdings auffallend ist, mit welcher Diskretion in mehreren Menschenaltern von diesem äussersten Mittel Gebrauch gemacht wurde [1].

Da nun das Impeachement wegen „treason, bribery or other high crimes and misdemeanors“ angestellt werden kann, und nach einer verbreiteten Ansicht jede Verletzung der Amtspflicht, einerlei ob sie verbrecherisch sei oder nicht, als geeignet erscheint, eine Anklage zu begründen, so möchte es scheinen, als ob auf diesem Wege auch die vertragschliessende Gewalt des Präsidenten in feste Schranken eingehegt werden könnte. Indessen abgesehen davon, dass eine solche nachträgliche Anklage wiederum nicht im Stande ist, den Abschluss des Vertrages ungeschehen zu machen, so ist doch jedem derartigen Vorgehen nach nordamerikanischem Staatsrecht der Erfolg dadurch von vornherein abgeschnitten, dass dem Repräsentantenhause zwar die ausschliessliche Befugniss zusteht, die Anklage zu erheben, dass aber der Senat ebenso ausschliesslich befugt ist, die Impeachements zu beurtheilen. Da nun eine Verurtheilung nur dann erfolgen kann, wenn Zweidrittheile der anwesenden Senatoren ihre Zustimmung zu derselben ertheilen, zu einem gültigen Vertragsabschluss aber vorausgesetzt wird, dass Zweidrittheile gegenwärtig sind und ihre Zustimmung ertheilen, so ist eine Verurtheilung

[1] Rüttimann I, 287 ff.

wegen des Abschlusses eines Staatsvertrages praktisch und moralisch nahezu als unmöglich zu bezeichnen. Es fragt sich aber, ob es selbst theoretisch statthaft ist, ein Impeachement gegen den Präsidenten wegen solcher Regierungshandlungen anzustellen, die er gar nicht selbständig, sondern nur unter Gutheissung des Senats, auf dessen Mitglieder eine Amtsanklage unter allen Umständen unanwendbar ist, vorgenommen hat.

Drittes Kapitel.

Preussen.

Der Art. 48 der Verfassungs-Urkunde lautet:

„Der König hat das Recht Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden".

Der König hat also das Recht, Staatsverträge aller Art zu „errichten". Im Uebrigen werden zwei Gruppen von Staatsverträgen unterschieden; auf der einen Seite Friedensverträge und alle diejenigen Verträge, welche weder Handelsverträge sind, noch dem Staate Lasten, beziehungsweise einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen; auf der andern Seite alle diejenigen Verträge, die entweder Handelsverträge sind, oder die dem Staate Lasten, beziehungsweise einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen. Die Letztern sollen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen.

Es erheben sich hier folgende Fragen.

Es fragt sich zunächst, ob nicht die Zustimmung der Kammern, deren gewisse Verträge zu ihrer Gültigkeit bedürfen, eine ganz andere Art von Mitwirkung bedeutet, als nach dem anglo-amerikanischen Systeme der Volksvertretung zusteht.

Es fragt sich weiter, wenn wirklich eine qualitativ verschiedene Mitwirkung bei dieser Gruppe von Verträgen stattfindet, welche Fälle dahin gehören, wie es sich also mit der direkten Mitwirkung des Landtags in quantitativer Hinsicht verhält.

Es muss endlich noch eine Erörterung über die Stellung des Landtags zu denjenigen Verträgen stattfinden, bei denen jene besondere Art der Mitwirkung nicht stattfindet.

I. Was heisst Zustimmung des Landtags zur Gültigkeit von Staatsverträgen.

1. Die theoretische Erörterung.

Sowohl Rönne wie Gneist gehen davon aus, dass der Art. 48 eine doppelte Auslegung zulasse. Es werde entweder die bindende Kraft der Staatsverträge von der Zustimmung des Landtages abhängig gemacht, in der Weise, dass diese selbst dem Landtage zur Beschlussfassung zu unterbreiten seien, und dass beim Mangel der Zustimmung die Folge der Nichtigkeit eintrete; oder es werde die Zustimmung des Landtags bloss zur Ausführung der Staatsverträge erfordert, die also nur deshalb zur Vorlage gebracht würden, um eine Beschlussfassung über die entsprechende Gesetz- oder Budgetvorlage herbeizuführen. In privatrechtlichen Verhältnissen würde, wie Gneist ausdrücklich hervorhebt, aus dem Worte Gültigkeit auf die Folge der Nichtigkeit zu schliessen sein. In den staatsrechtlichen Verhältnissen aber sind sowohl für Gneist, wie für Rönne Gründe enthalten, um sich für die zweite Alternative zu entscheiden.

Diese Gründe sind insbesondere bei Gneist dreifacher Art. Sie beruhen zunächst auf der Voraussetzung, dass das sog. konstitutionelle Staatsrecht die ausschliessliche Repräsen-

tation des Staats in seinen auswärtigen Beziehungen durch den Souverän, und insbesondere auch die Befugniss des Souveräns, den Staat nach Aussen hin verbindlich zu verpflichten, gebieterisch fordere. Sie beruhen aber ferner auf dem Wortlaut des Art. 48, insofern dem Könige das unbedingte Recht beigelegt ist, Verträge zu „errichten". Sie stützen sich endlich auf die belgische Verfassungs-Urkunde, die Quelle der preussischen, insbesondere auf die Worte „n'ont effet, qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres", die in Uebereinstimmung mit der belgischen Praxis nur dahin zu verstehen seien, „que c'est seulement pour l'exécution des traités, que l'assentiment des chambres doit être reclamé par le gouvernement"[1]).

Was nun zunächst das sog. konstitutionelle Staatsrecht betrifft, so versteht man darunter ein System von Grundsätzen, die sich angeblich als Folgerungen aus dem sog. konstitutionellen Principe ergeben. Dies konstitutionelle Princip selbst aber ist nirgends in übereinstimmender Weise näher formulirt worden. Es bestehen in dieser Beziehung nicht bloss bei den Theoretikern je nach dem politischen Parteistandpunkte die verschiedenartigsten Konstruktionen, sondern es hat auch das konstitutionelle Wesen in den verschiedenen Ländern eine ganz verschiedene Verwirklichung erfahren, je nach der geschichtlichen Entwicklung und den Machtverhältnissen der politischen Faktoren. Und so sehr die preussische Verfassungs-Urkunde in ihren meisten Artikeln eine einfache Uebersetzung des belgischen Originals ist, so ist doch die wichtigste Folgerung, die man in Belgien aus dem konstitutionellen Principe gezogen hat, in Preussen nicht geltenden Rechts geworden. Der bedeutungsvolle Artikel 78 der belgischen Verfassungs-Urkunde: „Der König hat keine andere Gewalt, als diejenige, welche

---

[1]) v. Rönne, Staatsrecht der Preuss. Monarchie Bd. I, Abth. 1, p. 475. Gneist, Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungs-Urkunde.

ihm diese Verfassung ausdrücklich beilegt", fehlt in der preussischen.

Gerade Gneist hat neuerdings treffend darauf hingewiesen, dass die sog. allgemeinen konstitutionellen Grundsätze und Wahrheiten in der That nur französische und belgische Wahrheiten gewesen seien, dass der unbefangene Idealismus jener Zeit in dem Ideenkreise eines allgemein gültigen konstitutionellen Staatsrechts in ähnlicher Weise gelebt habe, wie die gebildete Gesellschaft des achtzehnten Jahrhunderts in den Grundideen eines Naturrechts, und dass aus dieser ganzen Anschauungsweise eine Fälschung des Staatsrechts hervorgegangen sei, welche seit dem Pseudo-Isidor des Mittelalters keinen Vorgang von ähnlicher Tragweite gehabt habe[1]).

Was aber nach der einen Seite hin gilt, muss auch nach der andern geltend gemacht werden. Und wenn nicht jede Beschränkung des Königthums, die sich in England, Frankreich und Belgien findet, ohnes Weiteres preussisches Staatsrecht ist, so können auf der andern Seite in Preussen Beschränkungen der königlichen Gewalt sich finden, welche über den durchschnittlichen Inhalt der konstitutionellen Doktrin hinausgehn.

Welches sind denn überhaupt die Gründe, welche die absolute Repräsentationsbefugniss des Königs als einen nothwendigen Satz des konstitutionellen Systems rechtfertigen sollten?

Sehen wir von England ab, wo dieser Rechtszustand die natürliche Folge des geschichtlichen Entwicklungsgangs und in noch höherem Masse des dort herrschenden Parlamentarismus ist, so wird die Uebertragung dieses Satzes auf festländische Verhältnisse von dem Hauptvertreter der konstitutionellen Staatslehre, von Benjamin Constant dadurch gerechtfertigt, dass eine direkte Einmischung der Kammern

---

[1]) Gneist, Der Rechtsstaat. Berlin 1872. p. 150. 151. 191.

in Vertragsabschlüsse nicht bloss eine grosse Verantwortlichkeit, sondern vor Allem auch die Gefahr der Unpopularität in sich schliesse. Benjamin Constant sagt nämlich geradezu: „Cette prérogative ne sert qu'à jeter de la défaveur sur les représentants du peuple. Après la conclusion d'un traité, le rompre est toujours une résolution violente et odieuse; c'est en quelque sorte enfreindre le droit des nations qui ne communiquent entre elles que par leurs gouvernements. Quand la constitution l'en fait juge, les ministres peuvent entourer la représentation nationale de la haine populaire. Un seul article jeté avec adresse au milieu des conditions de la paix, place une assemblée dans l'alternative ou de perpétuer la guerre ou de sanctionner des dispositions attentoires à la liberté ou à l'honneur"[1]). Es dürfte kaum möglich sein, diese Naivetät zu überbieten. Benjamin Constant fragt gar nicht danach, welche Einrichtung die bessere sei, um das Wohl des Landes wahrhaft zu fördern, sondern nur danach, wie den Volksrepräsentanten unter allen Umständen die Volksgunst sicher gestellt werde. Es kommt ihm gar nicht darauf an, bei Vertragsabschlüssen die politische Freiheit Preis zu geben, er sucht nur die nachträgliche Verantwortlichkeit dafür der Regierung zuzuwälzen. Die ganze Unsittlichkeit dieser französischen Ministerverantwortlichkeit tritt dabei im vollen Masse zu Tage. Die Minister sollen gezwungen sein, unpopuläre Massregeln im Interesse des Staatswohls vorzunehmen, die Kammern aber müssen das Recht haben, sie dieserhalb wegen „trahison und concussion" zu bestrafen[2]). Es sind dies

[1]) Benjamin Constant, Cours de politique constitutionelle I, 41 f.

[2]) Benjamin Constant wird zwar im Rückblicke auf die Revolution über die Zweckmässigkeit dieser Einrichtung selbst einigermassen bedenklich, aber er beruhigt sich mit folgendem Satze: „nos souvenirs ne doivent pas nous tromper, nous avons été furieux et turbulents comme des esclaves, qui brisaient leurs fers; mais aujourd'hui nous sommes devenus un peuple libre, et nous serons bientôt calmes et sages comme un peuple libre".

übrigens Maximen, die auch unserer politischen Anschauungsweise nicht ganz fern liegen, auch bei uns tritt häufig die Tendenz hervor, alle wahrhafte Verantwortlichkeit auf die Regierung zu übertragen, diese aber gleichzeitig durch alle möglichen Schranken in einer Weise einzuengen, dass sie sich nicht zu rühren vermag. Es entspricht aber der Aufrichtigkeit und Ehrlichkeit, und insofern dem deutschen Staatscharakter vielmehr, in solchen Fällen die Verantwortlichkeit von vornherein gleichmässig auf die Schultern der Regierung und der Volksvertretung zu legen.

Es kommt also Alles auf den Sinn des Art. 48 selbst an. Wenn die Annahme von Gneist und Rönne, dass der Ausdruck „errichten“ so viel bedeute, als den Vertrag unter allen Umständen perfekt und nach Aussen hin verbindlich machen, richtig wäre, so würde der ganze übrige Inhalt des Art. 48, insbesondere die Unterscheidung zweier Klassen von Staatsverträgen, als völlig unerklärlich erscheinen. Es würde dann aber auch irgend ein anderer Ausdruck, z. B. „schliessen“, sehr viel näher gelegen haben. Der Ausdruck „Staatsverträge errichten“ ist ohne Zweifel ungewöhnlich. Aber doch war kein anderer Ausdruck so sehr geeignet, um das Minimum von Berechtigung, welches dem Könige bei Vertragschliessungen jeder Art unter allen Umständen zustehen soll, also den Inbegriff der Verhandlungen, der Ratifikation und der Publikation, entsprechend zu bezeichnen. Und das eben ist der Sinn des Ausdrucks „errichten“.

Endlich kann auch keineswegs zugegeben werden, dass die Auslegung, welche dem Art. 68 der belgischen Verfassungs-Urkunde durch Theorie und Praxis zutheil geworden ist, für die Erklärung der preussichen Verfassungs-Urkunde irgendwie massgebend sei. Denn gerade derjenige Ausdruck, auf den es hier vor Allem ankommt, ist ausnahmsweise nicht wörtlich übersetzt worden. Wenn der Ausdruck „effet“ der belgischen Verfassung lediglich Wirksamkeit und Ausführung

bedeutet, so bedeutet eben der Ausdruck „Gültigkeit" der preussischen Verfassung unbedingt etwas Anderes.

Zustimmung des Landtags zur Gültigkeit von Staatsverträgen heisst demgemäss, dass die rechtliche Existenz solcher Verträge von einer derartigen Zustimmung abhängig gemacht, dass nicht bloss die Ausführung, sondern auch der Abschluss auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen, an die Uebereinstimmung der drei Faktoren gebunden wird, so dass also derartige Verträge, bei denen der Landtag nicht mitgewirkt hat, in der That nichtig sind.

2. Die staatsrechtliche Praxis.

Mit dieser Auslegung befindet sich die staatsrechtliche Praxis während eines mehr als zwanzigjährigen Zeitraums in vollster Uebereinstimmung.

In allen Fällen ist die Vorlage solcher Verträge nicht etwa zur Kenntnissnahme, sondern mit dem ausdrücklichen Antrage, „die verfassungsmässige Genehmigung zu ertheilen", erfolgt.

In fast allen Fällen geschah ferner die Vorlage vor der Ratifikation. Und gerade die wenigen Fälle, welche eine Ausnahme von dieser Regel bilden, beweisen am besten, dass die Regierung die Vorlage vor der Ratifikation, also vor dem erfolgten vollständigen Abschluss, für ihre verfassungsmässige Pflicht hielt. Bei Gelegenheit der Uebereinkunft zwischen den Rheinuferstaaten wegen der stehenden Brücke bei Köln 1859 entschuldigt die beigefügte Denkschrift ausdrücklich, dass der Vertrag der grossen Dringlichkeit wegen ohne Genehmigung des Landtags ratificirt worden sei. Als dann in der ersten Hälfte des Jahres 1866 nicht bloss die Ratifikation, sondern sogar die Publikation einer Anzahl von Verträgen, insbesondere des englischen Schifffahrtsvertrags, der übrigens vom Abgeordnetenhause bereits am 16. Februar 1866 angenommen, vom Herrenhause jedoch wegen des Schlusses der Session nicht mehr erledigt war, des italienischen Handelsvertrages,

sowie der Zollverträge mit Anhalt, Luxemburg und Bremen, ohne Mitwirkung des Landtags stattgefunden hatte, so war die Regierung auch damals der Unregelmässigkeit ihres Vorgehens sich vollkommen bewusst. Zur Rechtfertigung desselben berief sie sich in den Denkschriften zu den einzelnen Verträgen auf Art. 63 der Verfassungs-Urkunde. Derselbe ist aber, wie der flüchtigste Blick auf den Wortlaut zeigt, für den vorliegenden Fall unanwendbar, und auch in der That nicht angewendet worden. Denn während das Herrenhaus bei der nachträglichen Genehmigung der Verträge über die Frage schweigend hinwegging, so hat das Abgeordnetenhaus in gleichlautenden Resolutionen die erfolgte Publikation jedes einzelnen der Verträge für entschuldigt erachtet [1]).

Die Vorlage erfolgt bei Verträgen finanziellen Inhalts zuerst an das Abgeordnetenhaus, sonst hat die Regierung die Wahl, welchem Hause sie die Vorlage zuerst machen will. Die Beschlussfassung hat übrigens in allen Fällen, wie eine nähere Beobachtung ergeben hat, zuerst im Abgeordnetenhause stattgefunden, wenn auch in besonders dringlichen Fällen, namentlich gegen den Schluss der Session hin, die Beschlussfassung des Herrenhauses noch an demselben Tage erfolgt ist, z. B. bei Gelegenheit des Vertrages über den Sundzoll am 1. Mai 1857, der Zollvereinsverträge, sowie des englischen und belgischen Handelsvertrags am 17. Juni 1865.

Es besteht ferner keinerlei Zweifel darüber, dass jedes der beiden Häuser berechtigt ist, die verfassungsmässige Genehmigung zu versagen. Im Herrenhause hat, bei Gelegenheit des Vertrages wegen Besteuerung des Rübenzuckers, der Berichterstatter v. Waldaw-Steinhöfel am 26. April 1858 geradezu geäussert: „Wir haben die Verhältnisse so, wie sie einmal sind,

---

[1]) Vgl. besonders Komm.-Ber. Nr. 38 über den italienischen Handelsvertrag. Uebrigens war auch der waldeck'sche Accessions-Vertrag bereits ratificirt, als die Schlussberathung im Abgeordnetenhause stattfand. (Sitzung vom 11. Dec. 1867).

nennen Sie sie nun konstitutionell, landständisch oder wie Sie wollen, ich habe sie wahrhaftig nicht herbeigeführt, ich habe tief bedauert, dass sie ins Leben getreten sind; aber sie sind einmal da, und da wird nicht in Abrede gestellt werden können (mit erhobener Stimme), dass ein Vertrag nicht perfekt ist ohne Genehmigung der Landesvertretung". Ein indirektes Zeugniss dafür liegt auch in der Aeusserung des Ministers von Schleinitz, der bei Gelegenheit des Vertrags über den Rhein-Marne-Kanal in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 1. Juni 1861 darauf hinwies, „dass die Verwerfung eines mit einer fremden Macht in aller Form und regelmässig geschlossenen Vertrages unter allen Umständen ein politischer Akt von sehr grosser und ernster Bedeutung ist, ein Akt, der sich nur in den allerseltensten Fällen wird rechtfertigen lassen".

Diese politische Erwägung ist es denn auch, welche den thatsächlichen Einfluss des Landtags, selbst bei diesem System direkter Mitwirkung an der Vertragsschliessung, stark reducirt. Die Ablehnung eines Staatsvertrages hat unter allen Umständen eine ganz andere Bedeutung, als die Ablehnung eines Gesetzentwurfs. Denn wenn auch der Staatsvertrag seine rechtliche Existenz erst durch das Votum des Landtags erhält, immer hat die verweigerte Zustimmung die Folge, die einheitliche Aktion des Staats nach Aussen zu lädiren. Alle parlamentarische Mitwirkung bei der Vertragschliessung wird daher auch bei dem ausgedehntesten Masse dieser Mitwirkung weniger ein positiver Einfluss als ein Schutz gegen äusserste Verletzung sein. Das gilt in noch höherem Masse dann, wenn es sich, wie früher bei den Zollvereins-Verträgen, um eine grosse Anzahl von Kontrahenten handelt.

Demgemäss ist bisher in Preussen in keinem einzigen Falle einem vorgelegten Staatsvertrage die verfassungsmässige Genehmigung versagt worden. Insbesondere hat auch während der Konfliktszeit in allen Fällen eine Zustimmung des Landtags zu den von der Krone abgeschlossenen Staats-

verträgen herbeigeführt werden können. In dem Falle des Vertrags mit Altenburg wegen Austausch einiger Gebietstheile wurde wenigstens die von der Kommission des Abgeordnetenhauses in dem Berichte vom 25. März 1865 einstimmig beantragte generelle Verwerfung des ganzen Vertrags vom Hause selbst nicht zum Beschlusse erhoben.

Vielmehr ist die Annahme in den meisten Fällen entweder einstimmig oder mit erdrückender Majorität erfolgt; eine einstimmige Annahme fanden in beiden Häusern die Handelsverträge mit China, Japan, Siam, Chili und der Pforte, die Elbzollverträge, die Erneuerungsverträge des Zollvereins, sämmtlich im Jahre 1865, ferner die Handelsverträge mit England und Belgien; eine einstimmige Annahme fanden ausserdem noch im Herrenhause der französische, belgische und österreichische Handelsvertrag, während im Abgeordnetenhause der französische Handelsvertrag gegen 12, der belgische gegen 2, der österreichische gegen 99 Stimmen angenommen wurden.

Nur bei wenigen Gelegenheiten haben überhaupt ernsthafte und eingehende Debatten stattgefunden; Beispiele sind der Rübenzucker-Vertrag von 1858, auf welchen das Herrenhaus eine, das Abgeordnetenhaus vier Sitzungen verwandte, der französische Handelsvertrag, den das Abgeordnetenhaus an drei Tagen berieth, der belgische und österreichische Handelsvertrag, der Vertrag über die Altenburger Dörfer. Die meisten Verhandlungen über Staatsverträge entsprechen aber einigermassen der Charakteristik, die einst Harkort bei solcher Veranlassung gegeben hat, wenn er sagte: „Wie behandeln wir doch solche Verträge? Man liest sie durch, einige leise Bedenken steigen auf; der Herr Ministerial-Kommissarius chloroformirt die Geister, man beruhigt sich, sagt Ja, und spricht hier öffentlich seinen Dank aus“. In sehr vielen Fällen hat endlich überhaupt keine Debatte stattgefunden, namentlich im Herrenhause, welches z. B. die Handelsverträge mit China, Japan, Siam, der Pforte, Chili und den Vertrag über Aufhebung des Stader Zolls am 1. August 1862 in etwa fünf

Minuten erledigt hat; aber auch in beiden Häusern ist man häufiger, als es erwartet werden sollte, ohne Diskussion zur Abstimmung geschritten, so bei den Handelsverträgen mit Mexico 1856, Uruguay 1857, Paraguay 1860, mit der Pforte Chili, Siam 1862, mit Peru und Belgien 1865, mit Italien 1866, ebenso bei den Zollverträgen mit Anhalt, Luxemburg, Coburg, Bremen, Oldenburg, Lübeck, Hamburg in den Jahren 1866—1868, und in andern Fällen.

Es versteht sich von selbst, dass die Uebereinstimmung zwischen Krone und Landtag eine nach allen Richtungen hin vollständige sein muss, so dass jede vom Landtage beschlossene Aenderung eines einzelnen Vertrags-Artikels, möge diese nun in einem Zusatz, einer Streichung oder einer sg. Verbesserung bestehen, möge sie direkt vorgenommen werden, oder unter dem Verlangen nach einer authentischen Interpretation sich verbergen, stets den Vertrag im Ganzen hinfällig macht.

Es fragt sich jedoch, ob auch die Beschlussfassung Seitens des Landtags nur auf das Ganze des Vertrags, nicht aber auf die einzelnen Artikel sich beziehen dürfe. Von massgebender Stelle her hat man sich für diese Ansicht erklärt. So der Präsident des Herrenhauses Prinz zu Hohenlohe-Ingelfingen in der Sitzung vom 26. April 1858, der Präsident des Abgeordnetenhauses von Forkenbeck in den Sitzungen vom 4. und 7. Februar 1870. Letzterer äusserte sich in der Sitzung vom 4. Februar 1870 bei Gelegenheit des Vertrages mit Bremen wegen Erweiterung des Bremerhaven-Distrikts: „Ich schliesse die Generaldiskussion Wenn ich die Specialdiskussion eröffne, so werde ich nicht die Abstimmung über einzelne Artikel veranlassen, sondern die einzelnen Artikel nur aufrufen, um Gelegenheit zu geben, sie zu diskutiren. Es handelt sich hier um einen Vertrag, den kann man nur im Ganzen ablehnen oder annehmen, ich werde daher am Schluss den Antrag des Referenten zur Abstimmung bringen.“ Aehnlich in der Sitzung vom 7. Februar 1870 bei Gelegenheit des Rhein-Fischerei-Vertrags: „Wir gehen über zu der Special-

diskussion. Ich werde die einzelnen Artikel aufrufen und erwarten, ob Jemand das Wort dazu nimmt. Eine Abstimmung über die einzelnen Artikel findet nicht statt, ich werde erst am Schlusse der Specialdiskussion den Antrag des Herrn Referenten zur Abstimmung bringen."

Zunächst mag bemerkt werden, dass die Praxis des Landtags im Grossen und Ganzen mit dieser Auffassung nicht übereinstimmt. Es ist zwar häufig vorgekommen, dass man namentlich bei umfangreichen Verträgen ohne förmliche Abstimmung von einem Artikel zum andern übergegangen ist, wie etwa bei dem österreichischen Handelsvertrage von 1853 und bei den Zollvereinsverträgen desselben Jahres. Aber die Regel ist zu allen Zeiten die gewesen, dass Separatabstimmungen über die einzelnen Artikel erfolgt, und dass auch Amendements zur förmlichen Abstimmung gebracht sind. Es mag nur beispielsweise auf den französischen, belgischen und österreichischen Handelsvertrag von 1865, auf den Elbzollvertrag von 1863, auf den Vertrag wegen der Altenburger Dörfer und auf den Kriegshafen-Vertrag mit Oldenburg von 1865 hingewiesen werden.

Der Präsident des Abgeordnetenhauses, Graf zu Eulenburg, hat auch am 26. April 1858 diese Art und Weise der Geschäftsbehandlung gerechtfertigt.

Sie ist in der That die einzig richtige. Sie entspricht zunächst der Geschäftsordnung. Es ist zwar in keiner einzigen der im Laufe der Zeit einander gefolgten Geschäftsordnungen beider Häuser des Landtags irgendwie ausdrücklich von der geschäftlichen Behandlungsweise der Staatsverträge die Rede. Man hat eben von jeher die für die Berathung von Gesetzentwürfen massgebenden Regeln stillschweigend auf die Staatsverträge angewendet. Insbesondere sind die für die Vorberathung von Gesetzentwürfen aufgestellten Normen jedesmal ohne Weiteres auch auf Staatsverträge als massgebend betrachtet, so dass jetzt, im Abgeordnetenhause seit 1862, im Herrenhause seit 1864, sowohl Gesetzentwürfe

als auch Staatsverträge entweder auf Grund einer Kommissionsberathung, sei es mit schriftlichem, sei es mit mündlichem Bericht, oder auf Grund einer Vorberathung im Plenum, oder in Form der Schlussberathung zur Verhandlung gelangen [1]. Bei dieser völligen Gleichstellung von Gesetzentwürfen und Staatsverträgen wird daher auch diejenige Bestimmung der Geschäftsordnungen beider Häuser, wonach Abänderungsvorschläge, die mit der Hauptfrage in wesentlicher Verbindung stehen, zu jeder Zeit statthaft sind, wie auf Gesetzentwürfe so auch auf Staatsverträge angewendet werden müssen [2].

Aber auch eine auf das Materielle gerichtete Argumentation führt zu demselben Resultate. Allerdings ist der mit irgend welcher Modifikation angenommene Vertrag in That und Wahrheit verworfen, da in einem solchen Falle stets neue Verhandlungen mit dem andern Kontrahenten nothwendig werden. Indessen unterscheidet sich doch ein auf solche Weise modificirt angenommener Vertrag von einem einfach verworfenen Vertrage hinsichtlich der Wirkungen, die sich daraus für das Verhältniss der Krone und des Landtags ergeben, sehr wesentlich [3]. Es ist nämlich durch einen der-

[1] Vgl. Geschäfts-O. des Abg.-H. §. 16; des Herren-H. §. 24a. Schriftliche Kommissionsberichte sind im Abgeordnetenhause, z. B. bei Gelegenheit des Handelsvertrages mit Frankreich 1862, mit Belgien 1863, mit Oesterreich und England 1865, mit Italien 1866 erstattet. Die Geschäftsbehandlung in der Form von Vorberathung und Schlussberathung scheint nur ein einziges Mal, und zwar ohne Debatte, im Abgeordnetenhause bei Gelegenheit der Rheinschifffahrts-Akte im Jahre 1868 stattgefunden zu haben. Blosse Schlussberathungen kamen z. B im Herrenhause beim Waldeckschen Accessionsvertrage, sowie bei den Zollverträgen mit Lübeck, Hamburg und Bremen 1868 vor.

[2] Geschäfts-O. des Abg.-H. §. 44; des Herren-H. §. 32.

[3] Eine solche bedingte Annahme könnte auch die Bedeutung einer äussersten Pression auf die Entschlüsse des andern Kontrahenten haben Ein Beispiel bieten die Verhandlungen des bayerischen Reichraths über die Annahme des Zollvereins-Vertrages im October 1867. Der Reichsrath hatte damals den Vertrag unter der Bedingung genehmigt: „dass

artigen Beschluss zunächst eine feste Direktive für weitere Verhandlungen und die Aussicht auf Annahme eines in der bezeichneten Weise modificirten Vertrags Seitens des Landtags gegeben. Es ist aber auch möglich, dass in einem solchen Beschlusse eine bedingungsweise förmliche Genehmigung im Voraus enthalten sei, so dass eine nochmalige Vorlage später gar nicht mehr erforderlich ist. Dabei wird jedoch vorausgesetzt, dass der definitive Abschluss genau und bis in die kleinsten Einzelheiten hinein mit den Beschlüssen des Landtags übereinstimmt, während jede noch so kleine Divergenz zwischen den Landtagsbeschlüssen und dem abgeschlossenen Vertrage, selbst wenn sie sich nur auf die Zahlen der Artikel beziehen sollte, zu nochmaliger Vorlage nöthigen würde. Unter Voraussetzung der völligen Uebereinstimmung aber würde die verfassungsmässige Zustimmung in Form einer vorherigen Ermächtigung vollkommen genügend beschafft sein. Eine solche bedingte Zustimmung kann wieder in doppelter Weise ertheilt werden. Zunächst unter der Voraussetzung, dass der und der Artikel des Vertrages diese oder jene Bedeutung nach der Meinung der Kontrahenten wirklich habe. Diese Form der authentischen Interpretation empfiehlt sich um deswillen, weil der Vertrag in formeller Hinsicht intakt bleibt. Die Thatsache der Meinungsübereinstimmung unter den Kontrahenten wird etwa bei Gelegenheit der Auswechse-

---

für Bayern ein Recht des Widerspruchs gegen Beschlüsse des Zollvereins, die den bayerischen Interessen zuwider seien, gewahrt bleibe". Der Minister Fürst Hohenlohe begab sich in Begleitung eines einflussreichen Mitgliedes des Reichsraths nach Berlin, um über die Annahme jener Bedingung zu verhandeln. Er fand jedoch die Gewissheit, dass von Annahme jener Bedingung, überhaupt von neuen Verhandlungen nicht die Rede sein könne; der Vertrag müsse, so wie er abgeschlossen und vom Reichstage des norddeutschen Bundes genehmigt sei, angenommen oder abgelehnt werden. Der Reichsrath verstand sich sodann zur bedingungslosen Annahme.

lung der Ratifikationsurkunden ein einem besonderen Protokolle niedergelegt. Es versteht sich von selbst, dass unter der Form der authentischen Interpretation ziemlich weitgehende Aenderungen des ursprünglichen Sinnes vorgenommen werden können, da die authentische Interpretation an grammatische und logische Masstäbe nicht gebunden ist. Die bedingte Zustimmung kann aber auch unter der Voraussetzung ertheilt werden, dass der Inhalt bestimmter Vertrags-Artikel in einem von dem jetzigen abweichenden Sinne verändert werde, sei es durch Wegfall vorhandener, oder durch Aufnahme neuer Sätze. In diesem Falle sind dann nicht bloss wie in dem frühern neue Verhandlungen nothwendig, sondern es wird auch der abgeschlossene Vertrag in seiner formellen Integrität beeinträchtigt. In dieser Weise ist im Jahre 1865 der Vertrag über die Altenburger Dörfer bedingt genehmigt worden, indem der Landtag den §. 10 jenes Vertrags einfach strich, zu §. 14 aber ein Zusatz-Amendement beschloss, und der nunmehrigen Fassung des Vertrags im Ganzen beistimmte. Wenn damals im Herrenhause geäussert wurde, der Vertrag sei also nicht zu Stande gekommen, es müsse ein neuer geschlossen werden, falls Altenburg nicht zustimmen sollte, so ist das dahin zu ergänzen, dass eine neue Vertragschliessung sogar in dem Falle, dass Altenburg einverstanden war, stattfinden musste, da Altenburg seine Zustimmung zu einer wesentlich andern Uebereinkunft als diejenige war, welche jetzt aus der Beschlussfassung des Landtags hervorging, erklärt hatte; wie denn auch ein völlig neuer Vertrag in der That abgeschlossen ist. Darüber aber ist von keiner Seite damals ein Zweifel erhoben, dass sofern Altenburg geneigt sein würde einen neuen Vertrag in genauer Uebereinstimmung mit den Beschlüssen des Landtags abzuschliessen, eine nochmalige Vorlage dieses Vertrags an den Landtag nicht erforderlich wäre. Eine solche nochmalige Vorlage hat dann später doch stattgefunden, weil ein nach Datum und Unterhändlern ganz neuer

Vertrag zu Stande gekommen war, wie sich weiter unten des Nähern ergeben wird [1]).

Es sind andererseits Fälle vorgekommen, wo in der Abstimmung mehrere Verträge zusammengenommen wurden. Es ist das insbesondere bei dem französischen Handelsvertrage nebst Anlagen, sowie bei dem belgischen Handelsvertrage nebst Anlagen geschehen. Es war über jeden einzelnen Artikel abgestimmt, aber nicht über jeden einzelnen Vertrag. Der Berichterstatter des Abgeordnetenhauses hat das beim belgischen Handelsvertrage dadurch motivirt, dass die einzelnen Verträge nicht nur in einem inneren Zusammenhange ständen, sondern auch formell bei der Ratifikation ausdrücklich von einander abhängig gemacht seien. Es liegt dann also im Grunde nur ein einziger Vertrag vor, der lediglich im Interesse der Uebersichtlichkeit und der bequemen Anwendung in mehrere äusserlich selbständige Verträge zerlegt ist. Es liegt aber auch kein Grund vor, dass nicht mehrere Verträge, die völlig unabhängig von einander sind, vielleicht denselben Gegenstand betreffen, aber mit verschiedenen Kontrahenten abgeschlossen sind, gemeinsam zur Abstimmung gebracht werden könnten, wie das hinsichtlich der drei Militärkonventionen von 1862 geschehen ist. Wenigstens ist aus Art. 48 kein Grund gegen ein solches Verfahren zu entnehmen, da die verfassungsmässige Zustimmung vermöge eines solchen Beschlusses vollständig hergestellt wird. Etwas anderes ist die Zulässigkeit einer derartigen Abstimmung gegenüber der Geschäftsordnung.

[1]) Ein Beispiel bedingter Zustimmung ohne nochmaligen Beschluss bietet auch das nordamerikanische Staatsrecht, indem gerade bei Gelegenheit des oben besprochenen Vertrages von 1794 (sog. Jay's treaty) die Genehmigung des Senats am 24. Juni 1795 unter der Bedingung einer Modifikation des Art. 12 ertheilt war, diese Bedingung durch weitere Verhandlungen erfüllt wurde und nunmehr eine Proklamation des Präsidenten den Vertrag in Wirksamkeit setzte; vgl. Washington Irving, Life of George Washington Vol. V, p. 1603. 1618.; vgl. auch Statutes at large Vol. I.

3. Die Ungültigkeits-Erklärung.

Wenn nun Staatsverträge, welche zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtags bedurft hätten, beim Mangel dieser Zustimmung ungültig sind, so fragt sich, was weiter zu geschehen hat.

Nach Art. 106 sind Gesetze und Verordnungen verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind; die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu.

Diese Bestimmungen finden im Allgemeinen auch auf Staatsverträge Anwendung; diejenigen Verträge, welche der Beschlussfassung des Landtags nicht unterlegen haben, sind nach der Analogie der Verordnungen zu behandeln; die Prüfung ihrer Rechtsgültigkeit steht an und für sich den Kammern zu.

Es kommt nun Alles darauf an, festzustellen, was die Prüfung der Rechtsgültigkeit durch die Kammern bedeutet. Und zwar fragt es sich, ob die den Kammern gewährte Prüfung eine souveräne Entscheidung des Landtags, beziehungsweise eines der beiden Häuser oder ein Einverständniss mit dem Könige bedeutet.

Das Institut der einseitigen Rechtsungültigkeits-Erklärung widerspricht aber den Grundbegriffen der Verfassung. Denn dem Landtage als Mitinhaber der gesetzgebenden Gewalt, und als Theilhaber an einigen Zweigen der Vollziehung kommt keine höhere Gewalt über dem Königthume als dem einheitlichen Träger der gesammten Staatsgewalt und dem principiellen Träger der vollziehenden Gewalt zu. Insbesondere hat der Landtag auch nicht die souveräne Entscheidung über die Grenzen von Gesetzgebung und Vollziehung, und ist deshalb auch nicht befugt, einen Akt der vollziehenden Gewalt, weil derselbe angeblich in das Gebiet der Gesetzgebung eingreift, rechtswirksam zu vernichten. Ein solcher Landtagsbeschluss

hätte lediglich die Bedeutung einer Resolution, wäre aber für den Richter in keiner Weise massgebend. Noch weniger könnte davon die Rede sein, dass ein solches Recht einer einzigen Kammer mit entscheidender Wirkung zustände. Denn der Landtag bildet trotz seiner Trennung in zwei Körperschaften eine juristische Einheit, in der Weise, dass die Beschlüsse beider Häuser, wenn sie gegenüber der Regierung als Willensäusserungen der Volksvertretung gelten und positiv-rechtliche Wirkungen äussern sollen, nothwendig übereinstimmen müssen. Es giebt nur ganz wenige Fälle, in denen selbständige Beschlussfassungen eines jeden der beiden Häuser stattfinden, in den Angelegenheiten, welche die Interessen jedes Hauses allein betreffen, wie die Feststellung der Geschäftsordnung, die Legitimationsprüfung der Mitglieder, die Genehmigung zur Einleitung oder das Verlangen nach Aufhebung eines Strafverfahrens; ausserdem nur bei Erhebung von Ministeranklagen, Ueberweisung von Petitionen, Niedersetzung von Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen, Alles Angelegenheiten, in denen ein definitives Resultat durch die einseitige Beschlussfassung nicht herbeigeführt wird [1].

Demgemäss würde also inkorrekt verfahren sein, wenn das Haus der Abgeordneten die von der XX. Kommission zur Vorprüfung des Antrages des Abgeordneten v. Rönne (Solingen) unterm 6. Mai 1863 empfohlene Resolution angenommen hätte, die dahin lautete:

---

[1]) Vgl. Dr. E. A. Chr. Studien zum preussischen Staatsrecht (Aegidi's Zeitschr. I, 179 ff. 196 ff. 221 ff. 477 ff.). Derselbe, Zur Entstehungsgeschichte und Auslegung des Art. 106 der preussischen Verfassung. Hamburg 1868. — John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publicirter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechts (Aegidi's Zeitschr. I, 244 ff.). v. Rönne, Ueber das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nach preussischem Staatsrecht (Aegidi's Zeitschr. I, 385 ff.)

1) „Die mit Russland abgeschlossene Kartellkonvention vom 8. August 1857 bedarf zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Landesvertretung. Sie ist also ungültig, da und so lange ihr diese Zustimmung fehlt.“

2) „Die Königliche Staatsregierung wird demgemäss aufgefordert, die besagte Kartellkonvention der russischen Regierung gegenüber für nichtig zu erklären und die Ausführung derselben bis zur verfassungsmässigen Zustimmung beider Häuser des Landtags zu suspendiren.“

Die Frage war damals entstanden aus Veranlassung der Angriffe, welche das Abgeordnetenhaus gegen das Verhalten der Regierung hinsichtlich des polnischen Aufstandes und besonders gegen den angeblichen Inhalt einer unterm 8. Februar 1863 zwischen Preussen und Russland abgeschlossenen Konvention richtete. Die Regierung, welche die Mittheilung der fraglichen Konvention verweigerte, berief sich darauf, dass sie zu den meisten ihr zum Vorwurfe gemachten Handlungen schon durch die sonstigen bestehenden Verträge verpflichtet sei. Man ging unter diesen Umständen Seitens der Opposition dazu über, die Gültigkeit dieser Verträge, speciell der Kartellkonvention, obgleich diese seit sechs Jahren in anerkannter Wirksamkeit stand, und auf drei früheren Konventionen von ähnlichem Inhalte beruhte, anzugreifen. Am 31. März 1863 stellte der Abgeordnete Handelsamts-Präsident a. D. v. Rönne (Solingen), der sich übrigens schon 1860 bei Gelegenheit einer Petition für die Ungültigkeit ausgesprochen hatte, den Antrag: „das Haus wolle beschliessen, die mit Russland geschlossene Kartellkonvention vom 8. August 1857 ist für den Staat unverbindlich“. Die damals niedergesetzte Kommission stellte dann den bereits erwähnten Antrag. Dieser Antrag kam wegen des Schlusses des Landtags nicht zur Berathung. Unterm 11. Januar 1864 wurde jedoch der Antrag v. Rönne wiederholt, und abermals von einer Kommission berathen, welche in ihrem Berichte vom 21. Januar 1864 auf die frühere Resolution unter Weglassung der Worte: „die

besagte Kartellkonvention der russischen Regierung gegenüber für nichtig zu erklären", zurückkam. Zur Berathung im Hause ist aber auch dieser Kommissionsbericht nicht gelangt [1]).

II. *Welche Verträge bedürfen der Zustimmung des Landtags zu ihrer Gültigkeit?*

Es gehören dahin im Allgemeinen Handelsverträge und diejenigen Verträge, welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen.

Schon der Begriff und Umfang der Handelsverträge ist, wie Gneist richtig hervorhebt, schwer zu begrenzen, da zuletzt jeder Vertrag über Kanäle, Eisenbahnen u. s. w., welcher die Interessen des Handels und der Industrie mittelbar berührt, als Handelsvertrag betrachtet werden kann. Auch sind in Belgien in der That Zweifel darüber entstanden. Insbesondere hat der Senat in geheimer Sitzung am 12. December 1840 eine Diskussion über den Sinn des Art. 68 in dieser Hinsicht geführt, indessen auf ein Schreiben des Justizministers anerkannt, dass unter Handelsvertrag nur ein solcher zu verstehen sei, „qui modifie les tarifs des douanes, ou établisse certains avantages nouveaux pour l'admission reciproque des navires marchands". Der Mangel einer Legaldefinition macht sich also schon hier fühlbar. Von grosser praktischer Bedeutung ist derselbe jedoch, wie sich später herausstellen wird, nicht [2]).

---

[1]) Fr. v. Rönne (Solingen), Die zwischen Preussen und Russland abgeschlossene Kartell-Konvention. (Deutsche Jahrb. Bd. 11, p. 170 ff. 290 ff.)

[2]) Vgl. die Definition bei Calvo I, 699. Von den dem preussischen Landtage vorgelegten Verträgen sind wohl folgende dahin zu rechnen.

Um so bedeutungsvoller, aber auch um so bestrittener ist nun der Begriff und Umfang derjenigen Verträge, welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen.

Die Motive zum Verfassungsentwurfe der National-Versammlung hatten vollkommen recht, wenn sie diese, schon in der ursprünglichen Regierungsvorlage enthaltene, jetzt in den Art. 48 übergegangene Fassung für einen innerlich unklaren Satz erklärten, dessen praktische Anwendung fast nothwendig zu Konflikten führen müsse.

Es stehen sich zwei Ansichten gegenüber.

Nach der einen Ansicht gehören zu diesen Verträgen alle zweiseitigen oder lästigen Verträge im Sinne des Privatrechts, das heisst alle diejenigen, bei denen die Kontrahenten wechselseitige Verbindlichkeiten übernehmen, ganz gleichgültig, ob solche Verbindlichkeiten für den Staat oder die Einzelnen nur im Wege der Gesetzgebung oder auch in dem der Vollziehung begründet werden können. Man ist in dieser Hinsicht namentlich während der Konfliktszeit sehr weit gegangen, insbesondere damals, als es sich darum handelte, die auf den polnischen Aufstand bezügliche Konvention vom Februar 1863 und die russische Kartellkonvention von 1857 unter die Ka-

---

Eigentliche Handelsverträge mit folgenden Staaten: Oesterreich 1853 u. 1863, Mexico 1856, Uruguay 1857, Persien, Argentinische Republik 1858, Sardinien 1860, Paraguay 1861, China, Japan, Siam, Pforte, Chili, Frankreich 1862, Belgien 1863, Peru, England, Belgien 1865, Italien 1866. Dazu kommen dann noch der Schifffahrtsvertrag mit England 1866; die Verträge über die Fortdauer und Erweiterung des deutschen Zoll- und Handelsvereins 1853 und 1865; ferner die speciellen Zollverträge mit Anhalt 1853 und 1866, mit Luxemburg 1853 und 1866, mit Bremen 1856 und 1866, mit Coburg 1866, mit Oldenburg 1867 u. 1868, mit Lübeck und Hamburg 1868; endlich die Uebereinkünfte unter den Zollvereinsstaaten wegen der Rübensteuer 1853, 1858, 1861, 1865.

tegorie derjenigen Verträge zu bringen, die zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Landtags bedürfen. Es hat insbesondere mit Rücksicht auf die erstere Konvention der Abgeordnete Virchow am 18. Februar 1863 die Behauptung aufgestellt, dass eine Einberufung der Reserven eine den einzelnen Staatsbürgern aufgelegte Verpflichtung, und dass es eine Last für den Staat sei, wenn er etwa für den Schaden aufkommen müsse, der daraus entstehen könne, dass in der Provinz Posen Wohnungen oder Ortschaften zerstört würden. Es ist ferner in dem Kommissionsberichte über die russische Kartellkonvention zu den Lasten des Staates schon die blosse Verpflichtung zur gegenseitigen Auslieferung von Deserteurs, Militärpflichtigen und Verbrechern gerechnet worden, so dass also Auslieferungsverträge aller Art unter die Bestimmung des Art. 48 fallen würden; es ist zu den Lasten des Staates aber ferner gerechnet worden die Nothwendigkeit eines fortwährenden Vigilirens und vielfacher Schreibereien, „was nothwendig entsprechende Anstalten, Vermehrung des Beamtenpersonals und dergleichen voraussetzt, woraus Kosten für den Staat erwachsen;“ endlich sogar das Verbot der Aufnahme eines der Desertion verdächtigen Individuums in den diesseitigen Militär- und Civildienst, „da durch die Uebernahme einer solchen Verpflichtung möglicherweise der Staatsdienst nicht unerheblich leiden kann.“ Es ist weiter unter die Verpflichtungen, welche die Konvention den einzelnen Staatsbürgern auflegt, vor Allem die Bestimmung gerechnet, wonach die Auslieferung ohne alle Rücksicht auf die von den betreffenden Personen in Preussen kontrahirten Schuldverbindlichkeiten, insbesondere auch ohne Rücksicht auf Schuldhaft geschehen soll, indem preussische Staatsbürger dadurch in die Lage gebracht würden, bei ausländischen Gerichten klagen zu müssen; es wurde aber ausserdem unter diesen Gesichtspunkt auch noch die Verpflichtung zur Wiederaufnahme übergetretener preussischer Unterthanen gebracht, insofern aus solcher Wiederaufnahme

für die diesseitigen Armenverbände Verbindlichkeiten erwachsen könnten [1]).

Indessen gerade diese weitgehenden Konsequenzen ergeben die Unrichtigkeit des Princips selbst. Denn um Leistung und Gegenleistung, mögen diese nun in Handlungen, Unterlassungen oder Duldungen bestehen, mögen sie den Staat als solchen oder die Einzelnen treffen, wird es sich bei Staatsverträgen stets handeln. Die sog. wohlthätigen Verträge, die schon im Privatrecht einen sehr engen Raum einnehmen, kommen im Völkerrecht überhaupt nicht vor; alle internationalen Verträge konstituiren Lasten und Verbindlichkeiten. Es würden also einfach alle Staatsverträge als solche angesehen werden müssen, die in Gemässheit des Art. 48 der Genehmigung des Landtags zur Gültigkeit bedürfen. Das aber kann der Sinn des Art. 48 einfach um deswillen nicht sein, weil derselbe zwei Kategorien von Staatsverträgen unterscheidet und die Kategorie derjenigen Verträge, welche Lasten und Verbindlichkeiten auflegen, als eine Ausnahme unter den Staatsverträgen überhaupt erscheinen lässt.

Es muss demgemäss der anderen Ansicht beigetreten werden, welche namentlich in Gneist ihren Vertreter gefunden hat, und welche die nothwendige Begrenzung darin sieht, dass unter Lasten des Staates nur solche Lasten, welche Gegenstand eines Finanzgesetzes oder einer Budgetbewilligung sind, unter Verpflichtungen der Staatsbürger nur solche, zu deren Auflegung ein Gesetz erforderlich ist, zu verstehen seien.

Diese Ansicht kann keineswegs, wie man wohl angenommen hat, aus der Entstehungsgeschichte des Art. 48 wider-

---

[1]) Vgl. darüber Fr. v. Rönne a. a. O. p. 173 ff. Ferner die Nähere Motivirung des Antrags v. Rönne (Solingen) auf Annullirung der mit Russland abgeschlossenen Kartell-Konvention (Drucksachen des Abg.-H. 1863 Nr. 107). Sowie die Kommissions-Berichte in den Drucksachen 1863, Nr. 156. 1864, Nr. 113. 1868, Nr. 236. Koch, Allg. Landrecht. 3. Aufl. 1863. Bd. IV. Abth. 1. p. 542. v. Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie. 3. Aufl. 1869. Bd. I. Abth. 1. p. 471 ff.

legt werden. Allerdings ist bei Gelegenheit der Revisionsverhandlungen in der zweiten Kammer ein Amendement des Abgeordneten Scherer abgelehnt worden, welches den Wortlaut des Art. 48 in noch grössere Uebereinstimmung mit dem hier angenommenen Sinne desselben bringen wollte. Dies Amendement lautete: „Solche Verträge bedürfen insoweit, als dadurch einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt, oder dem Staate Ausgaben, die eine besondere Bewilligung erheischen, verursacht werden, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern." Die Ablehnung dieses Amendements ist jedoch um deswillen von keiner Erheblichkeit, weil dasselbe, wie der Antragsteller ausdrücklich hervorgehoben hatte, „nicht eine Alteration des Gedankens, sondern nur eine präcisere Fassung anstrebe", wie denn auch Seitens der Kommission durch den Berichterstatter kein irgendwie principieller Widerspruch erhoben wurde.

Insbesondere aber steht dieser Auslegung die Usual-Interpretation zur Seite, welche dem Art. 48 stets zu Theil geworden, und mit Ausnahme jenes einzigen Falles, der aber auch nicht zu einer förmlichen Kontestation geführt hat, unangefochten geblieben ist.

Wie eine genaue Durchsicht der Landtags-Verhandlungen während des Zeitraumes von 1850—1870 ergeben hat, so ist nur der weit kleinste Theil der abgeschlossenen Staatsverträge dem Landtage zur verfassungsmässigen Genehmigung unterbreitet. Es sind nämlich ausser den bereits erwähnten Handels- und Zoll-Verträgen nur folgende. Zunächst die Verträge wegen Aufhebung des Sundzolles 1857, des Stader Zolles 1863, des Elbzolles 1863, der Donauschifffahrts-Vertrag 1866, die Rheinschifffahrts-Akte 1868, die Rheinfischerei-Konvention 1870. Sodann die Uebereinkunft zwischen den Rheinuferstaaten wegen der stehenden Brücke bei Köln 1859, der Vertrag wegen des Rhein-Marne-Kanals 1861. Ferner der Münzvertrag 1857, der Vertrag mit Sachsen wegen der Doppelbesteuerung 1870, die Militär-Konventionen mit Koburg,

Altenburg und Waldeck 1862. Ausserdem eine Anzahl von Eisenbahnverträgen mit fremden Regierungen, sofern es sich um die Uebernahme finanzieller Lasten handelt, mit Russland 1857, mit Nassau 1860, mit Braunschweig 1861, mit Gotha 1865, mit Hessen 1869. Endlich die Verträge wegen Abtretung von Lippstadt 1850, wegen der Altenburger Dörfer, wegen der Fulda'schen Besitzverhältnisse, wegen des Jadebusens 1865, wegen des Oldenburgischen Verzichts 1866, wegen der Waldeck'schen Accession 1867, wegen Erweiterung des Gebietes von Bremerhaven 1870.

Dagegen sind dem Landtage nicht vorgelegt alle die zahlreichen Verträge über Auslieferung von Verbrechern, über Aufnahme von Vagabunden und Ausgewiesenen, insbesondere auch keine einzige derjenigen Kartell-Konventionen, welche Preussen, nach der Erklärung des Grafen Bismarck in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 17. December 1868, mit fast allen benachbarten Staaten, insbesondere auch mit Oesterreich, abgeschlossen hat; die Verträge über Verpflegung hülfsbedürftiger Staatsangehöriger; die Verträge, welche die Uebernahme der Gerichtsbarkeit in höchster Instanz oder die Besorgung der Auseinandersetzungs-Geschäfte durch die preussischen Behörden festgesetzt haben; die Verträge über Etappenstrassen; alle die zahlreichen Post-, Telegraphen- und Eisenbahnverträge, letztere wenigstens nur, sofern es sich um direkte Uebernahme finanzieller Lasten handelte.

Wenn sich also der Umfang derjenigen Verträge, bei deren Abschluss eine direkte Mitwirkung des Landtags erforderlich ist, als ein verhältnissmässig enger herausstellt, so genügt es doch auf der anderen Seite, um einen Vertrag als Ganzes der direkten Mitwirkung bedürftig erscheinen zu lassen, dass die fragliche Finanzbelastung oder die fragliche Verpflichtung der Staatsbürger nur nebenbei in einem oder einigen Artikeln eines umfangreichen, sonst nicht unter diese Kategorie fallenden Vertrages vorkommt. Denn die Mitwirkung des Landtags bezieht sich in solchen Fällen nicht auf

die Ausführung, sondern auf den Abschluss des Vertrages, der Abschluss aber kann sich immer nur auf den Vertrag im Ganzen, nicht auf einzelne Theile desselben beziehen, wie auch in Art. 48 von der Zustimmung zum Vertrage, und nicht von der Zustimmung zu einzelnen Theilen eines Vertrages die Rede ist. Die Frage ist übrigens erhoben worden bei Gelegenheit der Militär-Konvention mit Sachsen-Altenburg 1862, die nur in Folge der Bestimmung des §. 7 hierher gehörte.

Es ist das ein Unterschied zwischen den Fällen, wo die Mitwirkung eine direkte und wo sie bloss eine indirekte ist. Denn während im ersteren Falle, wo es sich um Mitwirkung beim Abschluss handelt, ein nebensächlicher Punkt den ganzen Charakter der Mitwirkung bestimmt, so folgen in dem anderen Falle, wo die Mitwirkung bloss auf die Ausführung der Stipulationen des abgeschlossenen Vertrages sich bezieht, die einzelnen Bestimmungen ihren eigenen Gesetzen, ohne den ganzen Vertrag in Mitleidenschaft zu ziehen.

III. Die Stellung des Landtags zu allen übrigen Staatsverträgen.

Da der König nach Art. 48 das Recht hat, Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Staaten zu errichten, und diese letztern der Zustimmung der Kammern zu ihrer Gültigkeit nur dann bedürfen, wenn es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen aufgelegt werden, so könnte es scheinen, als ob Friedensverträge und solche anderweite Staatsverträge, bei denen jene Voraussetzungen nicht zutreffen, zur ausschliesslichen Disposition der Krone gehörten, jede Mitwirkung des Landtags bei denselben aber ausgeschlossen

wäre. In dieser Hinsicht sind jedoch Friedensverträge und anderweite Staatsverträge von einander zu unterscheiden.

1. Die Friedensverträge.

Was zunächst die Friedensverträge betrifft, so geht aus der Fassung des Art. 48 soviel mit unumstösslicher Gewissheit hervor, dass dieselben niemals der Zustimmung der Kammern zu ihrer Gültigkeit bedürfen, und dass der rechtsgültige Abschluss derselben auch in dem Falle als Ausfluss der Prärogative der Krone und nicht auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgt, wenn dadurch Handelsverhältnisse geregelt, dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.

In dieser Beziehung ist eine Fassungsänderung bei den Revisionsverhandlungen von grösster Bedeutung. Die ursprüngliche Fassung in Art. 24 der Regierungsvorlage vom 20. Mai 1848 und gleichmässig in Art. 46 der Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 hatte gelautet:

„Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. — Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern“.

Nach dieser, der belgischen Verfassungsurkunde entnommenen Fassung würden offenbar auch Friedensverträge, wenn die angegebenen Voraussetzungen zugetroffen wären, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern bedurft haben.

Der Kommissions - Entwurf der Nationalversammlung Art. 47 nahm diese völlige Gleichstellung der Friedensverträge mit anderen Verträgen ausdrücklich an, und forderte daher dem dort adoptirten Systeme gemäss sowohl für Friedensschlüsse, wie für alle anderen Verträge zu ihrer Gültigkeit die Zustimmung oder wenigstens die nachträgliche Genehmigung der Kammern, ohne auf den Inhalt von Friedens-

verträgen oder anderen Verträgen irgendwie weitere Rücksicht zu nehmen.

Der Art. 46 der Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 in obiger Fassung gelangte dann zuerst in der zweiten Kammer in der Sitzung vom 19. September 1849 zur Revision. Die Revisions-Kommission hatte in dem Berichte vom 14. September 1849 die nachstehende Fassung beantragt:

„Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. — Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern. Friedensverträge bedürfen dieser Zustimmung nicht.“

Dieser am Schlusse hinzugefügte Satz sollte nach dem Kommissionsberichte jede Möglichkeit einer Auslegung ausschliessen, nach welcher der König bei Friedensverträgen jemals und unter irgend welchen Bedingungen an die Zustimmung der Kammern gebunden wäre.

Das Plenum lehnte nun zwar diesen Vorschlag ab, beschloss aber auf Antrag des Abgeordneten von Bodelschwingh nunmehr die jetzige Fassung:

„Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind u. s. w.“

In der Sache selbst erklärte sich der Abgeordnete v. Bodelschwingh mit den Kommissionsvorschlägen vollkommen einverstanden, der Unterschied sei nur eine Redaktionssache, insofern die Kommission die Bestimmungen über die Friedensschlüsse in zwei räumlich getrennte Sätze zerreisse, und ausserdem die von der Kommission gewählte Fassung die Exemtion der Friedensschlüsse von der Genehmigung durch die Kammern als Ausnahme von der Regel erscheinen lasse, was nicht angemessen sei.

Jedenfalls stand aber nunmehr, nachdem auch die erste Kammer zugestimmt hatte, die Exemtion der Friedensschlüsse von der Genehmigung der Kammern ausser allem Zweifel.

In diesem Sinne sprach sich namentlich auch der Abgeordnete Wentzel bei der Rechtfertigung eines materiell übereinstimmenden, demnächst abgelehnten Amendements aus, wenn er sagte, es solle unzweideutig erklärt werden, dass die völkerrechtliche Gültigkeit der Friedensschlüsse nicht von einer Genehmigung durch die Kammern abhängig sei, und dass sie nicht auf einer Linie mit anderen internationalen Verträgen ständen; es solle die Missdeutung beseitigt werden, als ob Friedensverträge dann der Genehmigung der Kammern unterworfen seien, wenn sie Lasten und Pflichten auflegten.

Eine ganz andere Frage ist nun aber die, ob Friedensverträge nicht bloss einseitig von der Krone abgeschlossen, sondern auch unter allen Umständen einseitig von der Krone ausgeführt werden dürfen.

Letzteres ist im Art. 48 nicht enthalten. Und auch die Entstehungsgeschichte des Art. 48 führt nicht auf eine derartige exorbitante Behandlung der Friedensverträge.

Vielmehr ist bei den Berathungen der zweiten Kammer von allen Rednern, namentlich aber von den Abgeordneten Reichensperger und Simson, der Unterschied von Abschluss und Gültigkeit von Staatsverträgen auf der einen Seite und von der Ausführung und Wirksamkeit derselben gegenüber der inneren Landesgesetzgebung auf der anderen Seite scharf hervorgehoben, und die Anwendbarkeit der bei der Ausführung sonstiger Staatsverträge bestehenden Schranken auch auf die Ausführung von Friedensverträgen entschieden behauptet worden.

Der Abgeordnete Simson namentlich führte aus, der König allein habe das Recht des Friedensabschlusses, und ein solchergestalt abgeschlossener Friede verbinde das Land, sogar dann, wenn Bestimmungen in den Friedensvertrag auf-

genommen seien, welche, bildeten sie nicht den Inhalt eines Friedensschlusses, der Mitwirkung der Kammern behufs des Abschlusses und der Gültigkeit bedürfen würden. Um aber die Friedensbedingungen innerhalb des Landes ins Werk zu setzen, müsse in dem Falle, wo die Friedensbedingungen Etwas festsetzten, was nicht ohne die verfassungsmässige Mitwirkung der Kammern ins Leben geführt werden könne, diese Mitwirkung eingeholt werden, also namentlich dann, wenn es sich um Veränderungen in den Grenzen des Staatsgebietes (Art. 2 der Verf.-Urk.) oder um Einnahmen und Ausgaben (Art. 98. 99) oder um eine Aenderung des Landesrechts (Art. 62) handele.

Der Abgeordnete Reichensperger wies noch besonders darauf hin, dass sonst das ganze öffentliche und Privatrecht des Landes in Frage gestellt werde, wenn etwa in den Friedensbedingungen die Aufhebung der Pressfreiheit oder die Aufhebung der Verfassung verlangt werde.

Mit dieser in der damaligen zweiten Kammer allgemein herrschenden Auffassung stimmt aber auch der Bericht des Centralausschusses der ersten Kammer, die einzige Meinungsäusserung derselben in dieser Frage, durchaus überein, wenn es am Schlusse heisst: „Für diejenigen aber, welche vor den Folgen eines allerdings möglichen Missbrauches jenes Rechts der Krone zurückschrecken, möge daran erinnert werden, dass die den Kammern jedenfalls verbleibende Mitwirkung bei der Realisirung der Friedensbedingungen innerhalb der Monarchie wohl geeignet seien, über die muthmaasslichen Folgen eines derartigen Rechts der Krone zu beruhigen [1]."

Und zwar gehört die Ausführung eines Friedensvertrags regelmässig dann zur ausschliesslichen Prärogative der Krone,

---

[1]) Sten.-Ber. der II. K. 1849. Bd. I, p. 329—343. Sten.-Ber. der I. K. 1849—1850 Bd. III. p. 1216. Die Verhandlungen der ersten Kammer bei Gelegenheit des Art. 48 beziehen sich ausschliesslich auf die Frage der Friedensschlüsse, die der zweiten Kammer vorzugsweise.

wenn derselbe, zumal nach einem siegreichen Kriege, in seinen natürlichen Grenzen sich hält. Denn die Einstellung der Feindseligkeiten, die Räumung des feindlichen Gebietes, die Auslieferung der Kriegsgefangenen, die Auflegung der Kriegskosten, die Modalitäten der Zahlung, die Festsetzung der dafür zu leistenden Garantie, die Normirung sonstiger Friedensbedingungen, welche bloss den feindlichen Staat betreffen, wie etwa die Aufhebung von Schifffahrts-Abgaben, die Gestattung eines Eisenbahnbaues, die Konstituirung einer Staatsservitut, sind Alles Angelegenheiten, die ohne Zweifel zur ausschliesslichen Kompetenz der Krone gehören. Dasselbe gilt aber auch dann, wenn es sich um Normen über die Beilegung demnächst entstehender Differenzen, etwa durch ein Schiedsgericht, oder um die Art und Weise einer späteren Kriegsführung, etwa um die Behandlung des neutralen und feindlichen Privateigenthums im Seekriege, handelt, oder um die Regulirung sonstiger völkerrechtlicher Verhältnisse, wie etwa die Neutralisirung eines fremden Landes, die Aufnahme eines Staates in die völkerrechtliche Gemeinschaft, die Oeffnung oder Schliessung fremder Meere oder Meerengen, die Ordnung staatsrechtlicher Angelegenheiten fremder Länder, wie etwa der Türkei zu ihren Nebenländern, oder der christlichen Unterthanen in der Türkei.

Dagegen ist die Ausführung der Friedensverträge dann an eine Mitwirkung des Landtags gebunden, wenn der Inhalt derselben, über das Machtgebiet der Krone hinausgehend, in das Machtgebiet des Landtags eingreift. Also nicht bloss dann, wenn es sich um Lasten des Staates oder um Verpflichtungen von Staatsbürgern handelt, sondern auch dann, wenn durch die Ausführung des Friedensvertrags das auf Gesetzen beruhende Landesrecht berührt wird, mögen diese Gesetze wirkliche Gesetze oder in Gesetzesform zu Stande gekommene Vollziehungsakte sein. Es ist also insbesondere zu jeder aus dem Friedensvertrage resultirenden Ausgabe, zu jeder in Folge desselben nöthig werdenden Anleihe oder Garantieüber-

nahme die Zustimmung des Landtags erforderlich. Das Gleiche gilt aber beispielsweise auch dann, wenn etwa im Friedensvertrage eine Amnestie für die gegenseitigen Unterthanen ausgemacht, gegen die preussischen Unterthanen aber eine Untersuchung bereits eingeleitet ist (Verf.-Urk. Art. 49, Abs. 3); oder wenn eine Aenderung in den Grenzen des Staatsgebietes erfolgt (Art. 2), oder wenn in Folge eines Friedensschlusses der König die Regierung eines fremden Reiches übernehmen soll (Art. 55).

Mit diesen Sätzen stimmt auch die staatsrechtliche Praxis wiederum vollständig überein.

Es sind demgemäss dem Landtage gar nicht vorgelegt worden der Friedensvertrag mit Dänemark vom 2. Juli 1850, der eben ein reiner Friedensvertrag war, der Friedensvertrag zwischen Preussen, Oesterreich, Frankreich, Grossbritannien, Russland, Sardinien und der Türkei, die Beendigung des orientalischen Krieges betreffend vom 30. März 1856, der zwar für Preussen überhaupt kein Friede war, aber in umfassendster Weise allgemeine völkerrechtliche Fragen regulirte, endlich der Wiener Friede zwischen Oesterreich und Preussen einerseits, Dänemark andererseits, vom 30. Oktober 1864.

Die Friedensverträge von 1866 sind dem Landtage allerdings in zwei Vorlagen mitgetheilt, das eine Mal vermittelst eines Schreibens vom 4. September 1866 die Friedensverträge mit Oesterreich, Bayern, Württemberg und Baden, das andere Mal mit einem Schreiben ohne Datum die mit Sachsen, Hessen, Meiningen und Reuss älterer Linie[1]. Beide Male heisst es jedoch in dem Uebersendungsschreiben: „Die Ratifikation der Verträge ist erfolgt, und die Auswechselung der Ratifikations-Urkunden hat stattgefunden". In dem ersten

[1]) Sten.-Ber. d. H. d. Abg. Anl. Bd. Nr. 49. 98. Mittelst Schreibens vom 18. Aug. warens übrigens auch die Nikolsburger Präliminarien v. 26. Juli behufs gefälliger Mittheilung an das Haus der Abgeordneten etc. und unter Bezugnahme auf die Allerh. Botschaft vom 17. August vorgelegt.

Schreiben heisst es ausserdem noch: „In Bezug auf diejenigen Bestimmungen der Verträge, hinsichtlich deren verfassungsmässig die Zustimmung der Landesvertretung erforderlich ist, werden dem Landtage demnächst besondere Vorlagen gemacht werden“. Die Fassungsverschiedenheit ist doch offenbar eine absichtliche, und es fragt sich daher, inwiefern hinsichtlich des Vertrages mit Baden eine verfassungsmässige Zustimmung der Landesvertretung erforderlich erscheinen konnte, hinsichtlich des Vertrages mit Sachsen aber nicht. In der That ergiebt sich nun bei einer näheren Betrachtung aller dieser Verträge, dass eine eigentliche Zustimmung des Landtags zur Rechtsgültigkeit bei keinem einzigen erforderlich war, denn der Inhalt geht nirgends über das Mass derjenigen Bestimmungen hinaus, die eben Friedensverträgen als solchen *immanent* sind. Der in dem ersten Schreiben enthaltene Vorbehalt könnte sich allenfalls auf die Einverleibungen der neuen Landestheile beziehen; man könnte das umsomehr annehmen wollen, als die völkerrechtliche Veranlassung für diese Erweiterungen des Staatsgebietes wesentlich auf dem Friedensvertrage mit Oesterreich beruht, namentlich in Bezug auf Schleswig-Holstein, und der österreichische Friedensvertrag gerade unter denjenigen sich befindet, welche mit dem Schreiben vom 4. September überreicht wurden. Indessen abgesehen davon, dass unter der zweiten Gruppe der Friedensvertrag mit Hessen sich befindet, der gleichfalls eine Gebietsabtretung festsetzt, so war die Vorlage des Gesetzentwurfs, betreffend die Vereinigung der neuerworbenen Länder mit der preussischen Monarchie, wenigstens in Bezug auf das Königreich Hannover, das Kurfürstenthum Hessen, das Herzogthum Nassau und die freie Stadt Frankfurt, bereits unterm 16. August, also beträchtlich früher als die Zusicherung in dem Schreiben vom 4. September, erfolgt, ursprünglich in der Fassung, dass eine Mitwirkung des Landtags nur in Gemässheit des Art. 55 zur Herbeiführung eines Zwischenzustandes in Gestalt einer Art Personalunion „aus Rücksicht auf die

Ausgleichung berechtigter Eigenthümlichkeiten" in Anspruch genommen und nur die definitive Regelung der Beziehungen dieser Länder zum preussischen Staate auf Grund des Art. 2 der Verfassung durch ein Gesetz in Aussicht gestellt wurde [1]). Es bleibt demgemäss Nichts übrig, als die Vorlage hinsichtlich Schleswig-Holsteins, die erst nach völligem Abschluss des Prager Friedens, und unter nachträglicher Vorlage des Wiener Friedens vom 30. Oktober 1864 am 7. September, also wenige Tage nach jener Mittheilung, erfolgte, als die Erfüllung der in dem Schreiben vom 4. September enthaltenen Zusage zu betrachten; und zwar erscheint das um so wahrscheinlicher, als die ursprüngliche Regierungsvorlage hinsichtlich Schleswig-Holsteins zwar von vornherein auf völlige Einverleibung ausging, sich aber dafür nur auf die beiden erwähnten Friedensschlüsse berief, und die Erwähnung des Art. 2 der Verfassungsurkunde erst auf einem Zusatze Seitens des Landtags beruht.

2. Sonstige Staatsverträge.

Hinsichtlich derjenigen Verträge, welche weder dem Staate Lasten noch einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auflegen, ist der rechtsgültige Abschluss unter allen Umständen die ausschliessliche Prärogative des Königs. In Bezug auf die rechtsgültige Ausführung aber kommt es wieder darauf an, ob der Inhalt des Vertrages sich innerhalb der verfassungsmässigen Befugnisse der Krone hält oder ob derselbe in die Befugnisse des Landtags, insbesondere in das Gesetzgebungs- und Steuerbewilligungsrecht eingreift.

Im ersteren Falle, wo der Vertrag gleichsam auf die Verordnungssphäre beschränkt bleibt, ist nicht bloss der Abschluss,

---

[1]) Vgl. besonders die Kommissionsberichte d. Abg.-H. Anl. Bd. I. Nr. 47, des H. H. Anl. Bd. Nr. 16; im letztern ist auch die Abweichung der Regierungsauffassung in Bezug auf Art. 55 im Gegensatze zur Behandlung der lauenburgischen Angelegenheit hervorgehoben.

sondern auch die Ausführung desselben, ohne jede Konkurrenz des Landtags, das unzweifelhafte Recht des Königs, da es an jeder Veranlassung, die Mitwirkung des Landtags in Anspruch zu nehmen, fehlen würde. Dahin gehören z. B. Auslieferungsverträge, insofern die Ausweisung und Auslieferung von Fremden regelmässig zu den diskretionären Befugnissen der vollziehenden Gewalt gehört, die demgemäss auch befugt ist, über die Grenzen, innerhalb deren die Auslieferung gegenseitig gewährt werden soll, und über das dabei zu beobachtende Verfahren mit anderen Staaten sich zu verständigen. Dahin gehören ferner Eisenbahnverträge mit fremden Staaten, soweit es sich bloss um eine Feststellung der Bahnlinie und um die Regelung des Betriebes handelt, denn auch das sind Gegenstände, die zur ausschliesslichen Kompetenz der Exekutive gehören. Dahin gehören endlich auch Verträge über auswärtige Angelegenheiten, auch wenn die Regelung derselben nicht bei Gelegenheit eines Friedensschlusses erfolgt, denn die Leitung der auswärtigen Politik ist recht eigentlich die verfassungsmässige Prärogative der Krone. Ohne jede Konkurrenz des Landtags werden daher nicht bloss abgeschlossen, sondern auch ausgeführt, internationale Abmachungen, wie der Londoner Vertrag von 1852, der die Erhaltung der dänischen Monarchie in ihrem damaligen Umfange für ein europäisches Bedürfniss erklärte; oder Staatsverträge, die darauf gerichtet sind, einen drohenden Krieg zu vermeiden, wie die Konvention von Ollmütz vom 28. November 1850, die Gasteiner Konvention vom 25. August 1865, wenigstens in Bezug auf den grössten Theil ihres Inhaltes[1]), der Londoner

---

[1]) Ueber die Gasteiner Konvention vgl. die Rede des Grafen Bismarck in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 4. Februar 1866. Die Zahlung der zwei Millionen ist nicht aus Staatsmitteln, sondern aus königlichen Privatmitteln erfolgt. Der Art. 55, der die Einwilligung der Kammern zur Regierung des Königs über fremde Reiche verlangt, konnte keine Anwendung finden, weil, wie aus der Entstehungsgeschichte dieses Verfassungsartikels hervorgeht, Lauenburg weder als

Vertrag vom 11. Mai 1867 in der Luxemburger Sache; oder endlich Bündnisse, wie der Vertrag zwischen Preussen und Oesterreich vom 20. April 1854, kraft dessen beide Kontrahenten den Besitz ihrer Länder sich verbürgten, und sich verpflichteten, die Rechte Deutschlands gegen jeden Angriff gemeinsam zu wahren, der Vertrag zwischen Preussen und Oesterreich von 1863 wegen gemeinsamer Behandlung der Schleswig-Holsteinschen Angelegenheit, die Verträge zwischen Preussen und den norddeutschen Staaten vom 16. Juni und 18. August 1866, die Schutz- und Trutzbündnisse mit den süddeutschen Staaten vom August 1866; denn wenn auch Bündnisse eine bedingte Kriegserklärung enthalten, so gehören sie doch eben deswegen zur ausschliesslichen Prärogative der Krone, welche die Entscheidung über Krieg und Frieden verfassungsmässig besitzt. — Alle diese Verträge sind entweder geheim geblieben, oder doch dem Landtage vorenthalten, oder demselben wenigstens nur zur Kenntnissnahme mitgetheilt.

In dem anderen Falle dagegen, wo der Vertrag über Verhältnisse disponirt, die nur mit Zustimmung des Landtags geordnet werden dürfen, ist es ein ebenso unzweifelhaftes Recht des Landtags, bei der Ausführung solcher Verträge massgebend mitzuwirken. Es handelt sich dann zwar nicht um einen Abschluss im Wege der Gesetzgebung, wohl aber um eine Ausführung im Wege der Gesetzgebung. Die Mitwirkung des Landtags beruht dann nicht auf Art. 48, wohl aber auf denjenigen Verfassungs-Artikeln, welche die Befugnisse des Landtags in Beziehung auf Gesetzgebung und Vollziehung normiren. Das ist also der Punkt, wo auch für Preussen das System indirekter Mitwirkung von Bedeutung wird, so dass die Ratifikation unabhängig von einem Votum

---

fremd, noch als Reich betrachtet werden konnte, und die Personalunion deutscher Staaten ohne Einwilligung des Landtags zulässig ist.

des Landtags erfolgt, eine Beschlussfassung über den Vertrag niemals stattfindet, eine Ungültigkeit desselben also bei etwaigem Widerspruch des Landtags nicht eintreten kann, während möglicherweise aus der Weigerung des Landtags, die zum Vertragsvollzuge nothwendigen Massregeln zu genehmigen, eine Unvollziehbarkeit desselben sich ergibt, die indessen vielleicht nur einen ganz untergeordneten Punkt trifft. Dahin würden z. B. die Fälle gehören, wenn ein Auslieferungsvertrag durch Festsetzung einer Strafe für das Verbergen von Deserteuren das einheimische Strafrecht mit einer neuen strafbaren Handlung bereicherte, oder wenn bei Gelegenheit eines Bündnisses die bestehende Militärgesetzgebung etwa hinsichtlich der Formation der Truppenkörper abgeändert würde. Das Dilemma aber, welches aus diesem Dualismus von Abschluss und Ausführung sich nothwendig ergibt, verliert für Preussen viel von seiner Bedenklichkeit, weil die Zahl derjenigen Verträge, bei denen eine Mitwirkung des Landtags erst im Stadium der Ausführung stattzufinden hat, dadurch stark zusammenschwindet, dass fast in allen solchen Fällen gleichzeitig Lasten und Verbindlichkeiten auferlegt werden, und also die vollere Mitwirkung nach Art. 48 stattzufinden hat. Es sind in der That kaum Fälle zu konstruiren, dass ein Vertrag das bestehende Gesetzesrecht alterirt, ohne doch den Staatsbürgern zugleich Verpflichtungen aufzulegen. Man könnte z. B. schon annehmen, dass die gesetzlich erfolgte Erweiterung strafbarer Handlungen eine solche Verpflichtung sei. Insbesondere aber pflegen Bündnissverträge, wenn sie, über die Verpflichtung zum gegenseitigen Beistande hinausgehend, Aenderungen des materiellen Rechts involviren, gleichzeitig Verpflichtungen der Staatsbürger nach sich zu ziehen, so z. B. wenn sie das Gesetz über die Verpflichtung zum Kriegsdienste ändern, indem sie etwa bestimmen, dass beim Ausbruche des Krieges unter die gesetzlichen Altersstufen behufs des Ersatzes heruntergegangen werden soll, oder wenn sie das Kriegsleistungsgesetz ändern, indem sie

etwa die Landlieferungen oder die Einquartierungspflicht über das gesetzliche Mass ausdehnen.

Eine Mitwirkung des Landtags bei der Ausführung eines Staatsvertrages kann endlich selbst in denjenigen Fällen, wo bereits eine Mitwirkung beim Abschluss erfolgt ist, stattfinden. Denn indem der Art. 99 der Verfassungsurkunde vorschreibt, dass alle Ausgaben des Staates für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen, so ist der Landtag, nachdem er einem die Staatskasse belastenden Vertrage seine Zustimmung ertheilt hat, zwar in dem Falle rechtlich verpflichtet, auch die Zustimmung zu der entsprechenden Budgetposition zu ertheilen, wo bereits in dem Vertrage selbst die aufzuwendende finanzielle Leistung nach ihrem Betrage und der Art ihrer Beschaffung genau angegeben war. Wenn dagegen der Vertrag die Höhe des Betrages oder die Art der Beschaffung noch unbestimmt gelassen hatte, weil vielleicht die Vorarbeiten oder die Anschläge bei einem mit einem fremden Staate gemeinsam ins Werk zu setzenden Unternehmen noch nicht vollendet waren, und doch ein vorläufiger Abschluss des Vertrages im Interesse der Förderung desselben wünschenswerth erschien, so hat die Regierung durch die Genehmigung des Vertrages Seitens des Landtags zwar im Allgemeinen einen Titel auf Genehmigung des entsprechenden Finanzgesetzes erlangt, sie muss sich aber über die Modalitäten der Bewilligung mit dem Landtage noch besonders einigen, und es liegt für den Landtag keineswegs eine Rechtspflicht vor, die Bewilligung in der von der Regierung vorgeschlagenen Weise eintreten zu lassen. Es ist daher unter allen Umständen das Sicherste, den Vertrag und das Finanzgesetz, sei es ein Budgetposten oder eine besondere Kreditvorlage, gemeinsam zur Erledigung zu bringen.

Und ganz ebenso verhält es sich, wenn durch einen Vertrag ein Erwerb oder Verlust von Staatsgebiet erfolgt ist, in-

dem nach Art. 2 zu Aenderungen in den Grenzen des Staatsgebiets stets ein Gesetz verlangt wird.

Nun ist es zwar keineswegs nothwendig, dass solche Grenzveränderungen überhaupt auf einem Staatsvertrage beruhen. Die Veranlassung für das in Art. 2 erforderte Gesetz kann Erbrecht oder Debellatio sein, welche beide Erwerbungsarten das Nichtvorhandensein eines Vertrages voraussetzen.

Es ist noch weniger nothwendig, dass solche Staatsverträge in allen Fällen bei ihrem Abschlusse die Genehmigung des Landtags erhalten; denn es können Friedensverträge sein, in denen solche Gebietsveränderungen vereinbart werden, oder es könnte sich bei einem Grenzregulirungsvertrage weder um Lasten noch um Verbindlichkeiten handeln.

Wenn aber in solchen Fällen auf Grund von Art. 48 bereits die Zustimmung zu dem Vertrage stattgefunden hat, so muss doch noch auf Grund von Art. 2 ein förmliches Gesetz erlassen werden, welches die Ausführung des abgeschlossenen Vertrags ermöglicht.

In der Praxis ist jedoch, wie sich aus dem Folgenden näher ergeben wird, in dieser Hinsicht nicht immer ganz korrekt verfahren worden.

1) Der Erwerb der Hohenzollernschen Fürstenthümer beruhte bekanntlich zunächst auf dem Vertrage zwischen dem Könige von Preussen und den beiden regierenden Hohenzollernschen Fürsten vom 7. December 1849. In diesem Vertrage wurde (Art. 17) die Ratifikation von der vorgängigen verfassungsmässigen Zustimmung der beiden preussischen Stände-Kammern abhängig gemacht. Die Allerhöchste Ermächtigung vom 3. Januar 1850 beauftragte dann die Minister der Finanzen und der auswärtigen Angelegenheiten den Entwurf eines Gesetzes betr. die Vereinigung der Fürstenthümer Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen mit dem preussischen Gebiet, mit dem in beglaubigter Abschrift beigefügten Staatsvertrage vom 7. December zur verfassungsmässigen Beschlussnahme vorzulegen. Die beigefügte

Denkschrift beschäftigt sich vorzugsweise mit dem Inhalte des Vertrags, wie denn der Inhalt des Gesetzentwurfs dadurch von selbst gegeben war, drückt sich aber insofern ungenau aus, als sie den Vertrag als das Medium betrachtet, wodurch die Hohenzollernschen Fürstenthümer integrirende Bestandtheile des preussischen Staats werden, und den Art. 2 der Verfassungsurkunde als das Motiv angiebt, um den Vertrag den Kammern zur Genehmigung vorzulegen. Erst der Kommissionsbericht der zweiten Kammer vom 17. Januar 1850 hebt den richtigen Gesichtspunkt hervor, dass der Vertrag in Betracht der Lasten, die dadurch auf die preussische Staatskasse übernommen würden, der verfassungsmässigen Zustimmung der Kammern zu seiner Gültigkeit (Art. 48) bedürfe. Die Kommission trug demgemäss in zwei gesonderten Nummern darauf an, sowohl dem Gesetzentwurfe, als auch dem Vertrage die verfassungsmässig nothwendige Genehmigung zu ertheilen. Bei der Plenarberathung am 25. Januar 1850 erklärte dann der Präsident bei Eröffnung der Diskussion ausdrücklich: „Es handelt sich hier um zwei Gegenstände, die Genehmigung des Gesetzentwurfs, der die Grenzen des preussischen Staats erweitern soll, wozu nach Art. 2 der Verfassung die Genehmigung der Kammern erforderlich ist, dann um die Zustimmung zu dem abgeschlossenen Vertrage, dem die Zustimmung der Kammern nach Art. 46 der Verfassung ebenfalls erforderlich ist". Der Antrag der Kommission wurde dann ohne Diskussion in beiden Punkten angenommen. Die Auffassung der ersten Kammer war im Kommissionsbericht vom 2. Februar und in der Plenarverhandlung vom 4. Febr., insbesondere auch bei der Abstimmung ganz übereinstimmend. Endlich erfolgte die Publikation von Gesetz und Vertrag in der Gesetzsammlung hintereinander, aber formell von einander getrennt unter besondern Nummern; das Gesetz (vom 12. März 1850) enthält, wie in allen solchen Fällen Nichts weiter, als: „Die Vereinigung wird auf Grund des Vertrags genehmigt". Das Besitznahme-Patent vom 12. März 1850 konstatirt übri-

gens nochmals ausdrücklich, dass die Ratifikation (vom 20. Febr. 1850) erst nach erfolgter Zustimmung beider Kammern stattgefunden habe.

2) Unterm 17. Mai 1850 wurde ein „Vertrag wegen Abtretung der mitlandesherrlichen Rechte über Lippstadt an die Krone Preussen“ zwischen Preussen und Lippe abgeschlossen. Der Fürst zur Lippe trat in Art. 1 „alle Landeshoheits- und Regierungsrechte, welche ihm als Mitlandesherr über die Sammtstadt Lippstadt bisher zugestanden haben, an Preussen ab.“ Preussen nahm in Art. 2 diese Abtretung an, und „erwirbt auf Grund derselben den ganzen Inbegriff der Landeshoheit über Lippstadt.“ Preussen gewährt Lippe in Art. 3 eine Entschädigung für das mit abgetretene Besteuerungsrecht. Wiederum wurde (Art. 7) die Ratifikation von der vorgängigen verfassungsmässigen Zustimmung der preussischen Kammern abhängig gemacht. Dieser Vertrag ist dann auf Grund der Allerhöchsten Ermächtigung vom 25. November 1850 den Kammern vorgelegt, und dies Mal drückt sich die beigefügte Denkschrift über das Motiv der Vorlage und der vorgängigen Genehmigung ganz korrekt aus, indem sie auf die im Vertrage stattgefundene Uebernahme von Lasten auf die preussische Staatskasse und auf den Inhalt des Art. 48 der Verfassungsurkunde verweist. Die Genehmigung ist auch von beiden Kammern auf Grund von Kommissionsberichten ohne jede Debatte am 1. und 15. Februar 1851 ertheilt worden, die Ratifikation hat alsdann stattgefunden.

Wie steht es aber in diesem Falle mit dem nach Art. 2 der Verfassungsurkunde nothwendigen Gesetze?

Als der Finanzminister am 27. November 1850 der zweiten Kammer seine Vorlage machte, sprach er in der That von einem Gesetzentwurfe, die Abtretung der mitlandesherrlichen Rechte über Lippstadt betr., welchen er vorzulegen die Ehre habe. Indessen, das muss ein ungenauer Ausdruck gewesen sein, eine solche Vorlage ist nicht erfolgt. Nun könnte man die Anwendbarkeit des Art. 2 der Verfassungsurkunde in

diesem Falle als ausgeschlossen betrachten, insofern keine eigentliche Aenderung in den Grenzen des Staatsgebiets, sondern nur eine Abtretung mitlandesherrlicher Rechte stattgefunden hätte. Jedoch nach den Eingangsworten des Vertrages hatte bisher eine Gemeinschaftlichkeit der Landeshoheit bestanden, was auch die Darstellung in der Denkschrift durchaus bestätigt, obgleich allerdings in der Ausübung dieses Condominiums immer stärkere Ungleichheiten zu Gunsten Preussens herbeigeführt waren, insbesondere noch durch die Uebertragung der Gerichtsbarkeit auf Preussen seit 1848. Jedenfalls versteht man doch heutzutage unter Staatsgebiet nur dasjenige Gebiet, welches einer bestimmten Staatsgewalt ausdrücklich unterworfen ist, so dass von einer Gebietsveränderung auch dann zu sprechen sein wird, wenn ein bis dahin gemeinsam besessenes Gebiet auf einen der Condomini ausschliesslich übergeht. Es würde aber auch aus dem Grunde dieser immerhin künstliche Erklärungsversuch wenig Aussicht auf Zustimmung haben, weil, wie sich alsbald herausstellen wird, allerdings gegen die ausdrückliche Vorschrift der Verfassung, die Nichtvorlage eines Gesetzes neben der Vorlage des Vertrages zur Regel geworden ist.

3) Der Erwerb des Jadegebiets ist zu drei verschiedenen Epochen erfolgt:

a. Es kommt zunächst in Betracht der Vertrag zwischen Preussen und Oldenburg betr. die Uebernahme des maritimen Schutzes des oldenburgischen Seehandels und der oldenburgischen Seeschifffahrt durch Preussen, und die dagegen von Oldenburg an Preussen geleistete Abtretung zweier Gebietstheile am Jadebusen zur Anlegung eines Kriegshafens vom 20. Juli 1853 nebst dem Nachtrage vom 1. December 1853.

Derselbe wurde durch die königliche Ermächtigung vom 7. Januar 1854 den Kammern zur verfassungsmässigen Genehmigung vorgelegt. Es konnte auch in der That kein Zweifel darüber obwalten, dass der Art. 48 der Verfassungsurkunde anwendbar sei. Denn mag man nun die Uebernahme des mari-

timen Schutzes als eine Last betrachten oder nicht, jedenfalls waren die weiter übernommenen Verbindlichkeiten zur Herstellung eines Kriegshafens und Unterhaltung einer Flottenstation, zur Erbauung von Chausseen und Eisenbahnen, endlich die im Nachtrags-Vertrage stipulirte Geldentschädigung für die Landabtretung als Lasten im Sinne des Art. 48 zu betrachten. Der vorgelegte Vertrag wurde in beiden Kammern zur Vorberathung an Kommissionen verwiesen, die in ihren Berichten vom 16. Januar resp. 6. Februar auf unveränderte Annahme antrugen. Die Plenarverhandlungen haben in geheimen Sitzungen stattgefunden, die stenographischen Berichte enthalten darüber Nichts, doch ergiebt sich aus einer Aeusserung des Präsidenten der zweiten Kammer in der Sitzung vom 14. Februar 1854, dass der Vertrag in beiden Kammern die verfassungsmässige Zustimmung erhalten hat. Aus der Wortfassung des Besitznahme-Patents vom 5. November 1854 gewinnt es übrigens den Anschein, als ob die Ratifikation bereits vor der erfolgten Zustimmung des Landtags stattgefunden habe [1]).

Im höchsten Grade auffallend erscheint es nun aber, dass nicht gleichzeitig, wie bei dem Erwerbe der Hohenzollernschen Fürstenthümer, ein Gesetz auf Grund des Art. 2 der Verfassungsurkunde erlassen wurde.

Rönne behauptet zwar, dass auch das Jadegebiet „im Wege der Gesetzgebung mit dem Preussischen Staatsgebiete vereinigt worden sei“, und beruft sich dafür auf das Gesetz

---

[1]) Es ist das übrigens der einzige Eall, dass ein Vertrag in geheimer Sitzung verhandelt worden ist. Die preussische Politik trat in damaliger Zeit sehr leise und vorsichtig auf. Der Vertrag ist bemüht, die Sachlage geradezu umzukehren; es gewinnt nämlich nach der ganzen Struktur desselben den Anschein, als ob Oldenburg sich wegen des Schutzes seiner maritimen Interessen an Preussen gewandt habe und Preussen sich zur besseren Erfüllung dieses Schutzes das Jadegebiet habe abtreten lassen.

vom 14. Mai 1855[1]). Das Gesetz vom 14. Mai 1855 betrifft aber nur „die Einführung und Publikation der Preussischen Gesetze in den neu erworbenen Jadegebieten"; der §. 1 desselben lautet: „Nachdem auf Grund des Patents vom 5. November v. J. die Besitzergreifung der durch den Staatsvertrag vom 20. Juli 1853 an Preussen abgetretenen Jadegebiete stattgefunden hat, sollen die in unserer Monarchie geltenden Gesetze auch in diesem Landestheile eingeführt werden." Es ergiebt sich also, dass nur der Staatsvertrag und das Patent, nicht aber das nach Art. 2. nothwendige Gesetz erlassen sei, wie man auch in der Gesetzsammlung vergebens nach einem solchen sucht.

Eine wirkliche Abtretung und eine förmliche Grenzveränderung hat aber, wie das Besitznahme-Patent und die Einführung der preussischen Verfassung ergiebt, in der That stattgefunden. Und wenn der Art. 8 des Vertrages festsetzte, dass die Bewohner der abgetretenen Gebietstheile nicht als sofort mitabgetreten zu betrachten, sondern dass sie zunächst als oldenburgische im preussischen Staate angesessene Unterthanen zu betrachten seien, sofern sie nicht selbst wünschten in den preussischen Unterthanenverband aufgenommen zu werden, so ist das lediglich eine für den Uebergangszustand durchaus angemessene, wenn auch ziemlich weitgehende Anwendung des sg. Optionsrechts.

b. Es folgt der „Vertrag zwischen Preussen und Oldenburg, betr. die weitere Entwickelung der durch den Vertrag vom 20. Juli 1853 begründeten Verhältnisse vom 16. Februar 1864" nebst Schlussprotokoll von demselben Tage. Beides wurde nach ausdrücklichem Vorbehalte des Schlussprotokolls mittelst Allerhöchster Ermächtigung vom 2. September 1864 dem Landtage zur verfassungsmässigen Genehmigung vorgelegt, und von beiden Häusern, vom Abgeordnetenhause unter Ablehnung

---

[1]) v. Rönne, Staatsrecht der preuss. Monarchie Bd. I. Abth. 1 (1869), p. 145. Note 3.

des Kommissionsantrages, der die Aussetzung der Beschlussfassung bis zum Zustandekommen eines Budgetgesetzes empfohlen hatte, diesmal in öffentlichen Sitzungen in der That genehmigt. Die Anwendbarkeit des Art. 48 könnte insofern zweifelhaft erscheinen, als neue Lasten dem preussischen Staate eigentlich nicht aufgelegt wurden. Vielmehr bestand das einzige Zugeständniss, welches gegenüber den weiteren Abtretungen und der Konstituirung verschiedener Staatsservituten auf oldenburgischem Gebiete preussischerseits gemacht wurde, in einer Modifikation der in dem frühern Vertrage bereits übernommenen Eisenbahnbau-Verpflichtungen, die durch die Weigerung Hannovers, der früher projektirten Bahn die Ausführung durch eine kurze Strecke Hannoverschen Gebiets zu gestatten hervorgerufen, wesentlich im preussischen Interesse lag und insbesondere keine grössern Gesammtleistungen, als früher schon übernommen waren, preussischerseits bedingte, im Gegentheil für Preussen ökonomisch erheblich vortheilhafter war, worin die Denkschrift der Regierung, der Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses, und die Reden in der Plenarberathung völlig übereinstimmten; äusserte sich doch insbesondere der Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses dahin, dass die durch den Bau der auf dem Vertrage von 1853 ruhenden Jade-Eisenbahn der Staatskasse erwachsenden Einbussen sich erheblich höher stellen würden, als die Opfer, welche die Ausführung der betreffenden Bestimmungen des neuen Vertrags vom 16. Januar 1864 in Anspruch nehmen [1].

---

[1] Die Details besonders in der Denkschrift und im Kommissionsberichte des Abgeordnetenhauses (Sten.-Ber. d. Abg.-H. 1864, Anl. Bd. IV. Nr. 18 u. Nr. 39). Man kann darüber streiten, ob nicht Preussen an die strikte Ausführung des früheren Vertrages selbst dann gebunden gewesen wäre, wenn Hannover sich dauernd geweigert hätte, den Durchgang zu gestatten, und also die Verpflichtung gehabt hätte, auf oldenburgischem resp. preussischem Gebiete die Bahn soweit möglich zur Ausführung zu bringen.

Insbesondere war damals eine finanzielle Entschädigung für die Abtretung nicht stipulirt.

Die Nichtanwendbarkeit des Art. 48 ergibt sich aber in diesem Falle weiter daraus, dass gleichzeitig mit jenem Vertrage von der Regierung ein Gesetzentwurf betr. den für den Bau der fraglichen Bahn erforderlichen Geldbedarf, in Kumulation mit dem Geldbedarf für ein Paar andere Bahnen, eingebracht und auch vom Landtage in engstem Zusammenhange mit dem Vertrage in den verschiedenen Stadien behandelt wurde, wie denn namentlich die Kommissionsberichte des Abgeordnetenhauses, von demselben Tage datirt, zu demselben Schlusse, Vertagung der Beschlussfassung bis zum Zustandekommen des Budgetgesetzes, gelangen, die Plenarberathung über beide Vorlagen in derselben Sitzung stattgefunden, und auch bei diesem Gesetzentwurfe, wie beim Vertrage, unter Ablehnung des Kommissionsantrages zur modificirten Annahme geführt hat. Ein solches Gesetz war allerdings unbedingt nothwendig. Denn wenn auch im Allgemeinen nicht zu leugnen ist, dass ein Vertrag dann die Stelle eines förmlichen Finanzgesetzes einnehmen kann, wenn er Alles dasjenige enthält, was ein derartiges Finanzgesetz enthalten müsste, also insbesondere die Höhe des Betrags, die Art der Beschaffung, die Art der Verwendung, so treffen doch diese Voraussetzungen in den wenigsten Fällen zu, da theils diese Modalitäten mehr der Zukunft angehören, und erst im Augenblicke der Ausführung zweckmässig geordnet werden können, theils eine vertragsmässige Festsetzung derselben im Interesse der staatlichen Selbständigkeit überhaupt als bedenklich erscheint. Insbesondere in diesem Falle bedurfte nun der Vertrag einer Ergänzung durch ein Gesetz durchaus. Nach der ursprünglichen Regierungsvorlage schon deshalb, weil man beabsichtigte, die erforderlichen Geldmittel, wie stets bei Eisenbahnbauten geschehen war, auf dem Wege einer Anleihe zu beschaffen, deren Aufnahme verfassungsmässig nur auf Grund eines Gesetzes stattfinden kann. Und wenn es nun auch schliesslich zu einer

Anleihe nicht kam, indem die Regierung dem Abgeordnetenhause darin nachgab, die Mittel aus der Staatskasse durch Verwerthung des Eisenbahnfonds zu entnehmen, so war doch insofern ein Gesetz erforderlich, als es sich um Mittel handelte, die zwar allerdings schon im Besitze des Staats waren, aber noch nicht zur Disposition der Regierung standen. Die Ausführung des Vertrages war also erst gesichert mit der Annahme des Gesetzes. Die Annahme des Vertrages involvirte allerdings eine moralische Verbindlichkeit zur Gewährung der nöthigen Ausführungsmittel; indessen bestand daneben eine weite Latitude hinsichtlich der Vereinbarung über die zweckmässigste Art und Weise der Ausführung. Es sind also sehr wohl Fälle möglich, dass selbst dann, wenn der Landtag beim Abschlusse des Vertrages mitgewirkt hat, Konflikte entstehen können in Bezug auf die Ausführung des Vertrages.

Wenn nun schliesslich auch in diesem Falle ein Special-Gesetz auf Grund des Art. 2 der Verfassungsurkunde nicht erlassen ist, so ist das in diesem Falle insofern gerechtfertigt, als die im Artikel 1 des Vertrages stipulirte Grenzregulirung, wie aus dem weitern Verlaufe dieser Angelegenheit sich ergibt, überhaupt nicht stattgefunden hat.

c. Es hatte sich nämlich sehr bald nach Abschluss des Vertrages vom 16. Februar 1864 herausgestellt, dass die in Art. 1 desselben gezogene Grenzlinie den Interessen beider betheiligten Staaten wenig entsprechen würde, da sie nur unter der Voraussetzung gezogen war, dass das Gebiet von Wilhelmshaven nach dem Lande zu von einem Festungsgürtel umschlossen werden sollte, wesshalb der Grenzzug an die projektirten Festungswerke sich anschliessend auf die Gestalt der durchschnittenen Grundstücke, die Richtung der Wege u. s. w. keine Rücksicht genommen hatte. Da nun jene Voraussetzung alsbald definitiv aufgegeben wurde, so ist die Verabredung des Vertrages von 1864, welche dahin ging, dass innerhalb bestimmter Frist die Grenze versteint und das

Land übernommen werden sollte, nicht zur Ausführung gekommen, die Uebergabe und Besitznahme faktisch niemals erfolgt, so dass der damals abgetretene Gebietstheil stets unter oldenburgischer Landeshoheit geblieben ist. Definitiv ist dann durch den Vertrag vom 20. Januar 1873 Seitens der mit der Grenzregulirung und Uebergabe zum Zwecke der Ausführung des frühern Vertrags beauftragten Behörden unter Feststellung des früher abgetretenen Quantums Land eine neue rationellere Grenze festgesetzt worden.

Wenn nun auch für diesen Vertrag, und zwar im Vertrage selbst, die Genehmigung der preussischen Landesvertretung vorbehalten wurde, so passt doch der Art. 48 hier nicht, da in der That weder Lasten noch Verpflichtungen übernommen wurden; und der einzige Rechtsgrund für die Kompetenz des preussischen Landtags könnte nur darin gefunden werden, dass doch zu dem Gesammtinhalte des frühern Vertrages die Zustimmung des Landtags ertheilt war, und demgemäss nicht einseitig von diesem Inhalte wieder abgewichen werden durfte, obgleich freilich das Schlussprotokoll zu dem bezeichneten Vertrage in einem Zusatze zu Art. 1 die Zulässigkeit geringerer Abweichungen festgestellt hatte, und dies Schlussprotokoll gleich dem Hauptvertrage vom Landtage genehmigt war. Uebrigens ist der Vertrag sowohl bei der Vorlage und bei der geschäftlichen Behandlung als auch bei der Publikation nur als Anlage zum Gesetzentwurfe resp. zum Gesetze behandelt. Auch hat sich die Abstimmung nur im Abgeordnetenhause ersichtlich auf den Vertrag mit erstreckt. Schliesslich ist die Vorlage ganz ausnahmsweise zuerst dem Herrenhause gemacht worden, worin wenigstens das Anerkenntniss liegt, dass es sich hier nicht um finanzielle Lasten und Verbindlichkeiten handelt.

Die Hauptsache war diesmal jedenfalls das in Gemässheit des Art. 2 der Verfassungsurkunde erforderliche Gesetz betr. die veränderte Abgrenzung des Jadegebiets vom 23. März 1873. Der Inhalt desselben ist wiederum im Wesent-

lichen ein bloss formaler. Indessen ist zweierlei zu bemerken. Eiemal entsprach die ursprüngliche Regierungsvorlage der Forderung des Art. 2 der Verfasssungsurkunde insofern nicht vollständig, als nicht ausdrücklich vorgeschrieben war, dass der neue Gebietstheil mit dem preussischen Staate vereinigt werde, indem die jetzige Fassung auf einem Beschlusse des Herrenhauses beruht. Ausserdem muss noch auf das eigenthümliche Verhältniss hingewiesen werden, in welchem dieses Gesetz betr. die veränderte Abgrenzung des Jadegebiets zu dem gleichfalls unterm 23. März 1873 erlassenen Gesetze betr. den Rechtszustand des Jadegebietes steht. Dieses letztere Gesetz verordnet im Wesentlichen die Einverleibung des Jadegebiets in die Provinz Hannover, die Einführung der in Ostfriesland geltenden Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, unter gleichzeitiger Regelung der Verwaltung und des Justizwesens. Dasselbe hatte bereits die Genehmigung des Landtags gefunden, bevor die Neuregulirung der Grenzverhältnisse zur Vorlage gekommen war, wie es denn ursprünglich bestimmt gewesen war, schon mit dem 1. Januar in Kraft zu treten. Das Rechtszustands-Gesetz bezieht sich daher nur auf die in den Jahren 1853 und 1864 abgetretenen Gebietstheile. Nun erscheint es zunächst im höchsten Grade auffallend, dass ein Gebiet einer bestimmten Provinz durch ein förmliches Gesetz einverleibt wird, welches zum Theil dem Staate noch gar nicht angehört. Es würde an sich kein Bedenken gehabt haben, das für die Einverleibung des Erwerbs von 1864 nothwendige Gesetz bei Gelegenheit der Einverleibung in die Provinz zu erlassen, Beides mit einander zu verbinden. Das ist aber versäumt worden. Indem nun das Grenzveränderungs-Gesetz dem Rechtszustands-Gesetze erst nachfolgte, so ist es unvermeidlich gewesen, das letztere Gesetz, bevor dasselbe noch publicirt war, schon wieder zu modificiren. Die Publikation beider Gesetze ist eben schliesslich gleichzeitig erfolgt. Die nicht ganz leichte Fassung des Grenzveränderungs-Gesetzes wird aber nur verständlich durch diesen Hergang. Wenn übrigens

am Schlusse der Regierungs-Motive gesagt wird, dass die Sicherung der Anwendbarkeit des Rechtszustands-Gesetzes auf die neu hinzugetretenen Gebietstheile der Grund gewesen sei, den Weg eines besondern Gesetzes statt einer blossen Vorlegung des Vertrags zu wählen, so ist das ganz offenbar unrichtig.

4. Unterm 5. Juni 1862 war zwischen Preussen und Sachsen-Altenburg ein Vertrag abgeschlossen, welcher zum Zwecke der Beseitigung abnormer Landeshoheitsverhältnisse in den Ortschaften Königshofen, Willschütz und Gräfendorf einen gegenseitigen Austausch dieser von der Landesgrenze durchschnittenen Ortschaften und ihrer Bewohner feststellte, ausserdem Preussen zu einer unbedeutenden Geldzahlung verpflichtete.

Die für diesen Vertrag im Eingange vorbehaltene Genehmigung der Landesvertretungen, welche in Sachsen-Altenburg ohne Weiteres erfolgte, war in Preussen bereits in der Session 1863—1864 durch Vorlage des Vertrages beim Abgeordnetenhause nachgesucht, der Vertrag auch bereits von einer Kommission geprüft worden, die nur durch den Schluss des Landtags verhindert wurde, das Ergebniss ihrer Berathungen dem Hause vorzulegen, übrigens aber, wie die Protokolle ergeben, unterm 14. Januar 1864 den Beschluss gefasst hatte, die Regierung zunächst aufzufordern, die Anhörung der in den betreffenden Gemeinden, sowohl preussischen als altenburgischen, wohnenden selbständigen Einwohner zu veranlassen.

Obgleich nun die Verhandlungen mit Altenburg preussischerseits erst eingeleitet waren, nachdem in einer Eingabe vom 29. September 1855 dreizehn Besitzer der funfzehn preussischen Häuser von Königshofen den Wunsch der Vereinigung mit Altenburg aus Rücksicht auf die lokalen Verhältnisse ausdrücklich ausgesprochen hatten, so wurde doch in Folge jenes Beschlusses von der Regierung nicht nur eine amtliche Vernehmung aller selbständigen Einwohner des

preussischen Antheils von Königshofen veranlasst, sondern auch die altenburgische Regierung um Auskunft darüber ersucht, ob und in welcher Weise die Wünsche der jenseitigen Bewohner von Willschütz und Gräfendorf erforscht seien. Wiederum haben nun die selbständigen Einwohner von preussisch-Königshofen sich einverstanden erklärt, aus dem Preussischen Staatsverbande entlassen und unter sachsen-altenburgische Landeshoheit gestellt zu werden, während dagegen die Einwohner der altenburgischen Theile von Willschütz und insbesondere von Gräfendorf theils unter Berufung auf ihre Anhänglichkeit an ihr engeres Vaterland, theils mit Bezug auf die unter preussischer Herrschaft bevorstehende Erschwerung der Militär- und Steuerpflichten ihren Konsens verweigert haben.

Diese fehlende Zustimmung der altenburgischen Bauern war nun für die zur Prüfung dieses Vertrages eigends niedergesetzte Kommission des Abgeordnetenhauses — Vorsitzender v. Rönne (Solingen), Berichterstatter Pietzker — ein genügender Grund, um in dem Berichte vom 14. März 1865, unter Aufstellung ebenso neuer als unerhörter staatsrechtlicher Principien, und zwar einstimmig, dem Hause principaliter die Ablehnung des Vertrages, event. die Amendirung desselben zu empfehlen.

In der Plenarsitzung vom 30. Mai 1865 wurde dann nach längerer Diskussion mit grosser Majorität der Vertrag unter den von der Kommission eventuell vorgeschlagenen Modifikationen angenommen. Es handelte sich bei diesen Modifikationen zunächst um eine Streichung des §. 10, der die auffallende Bestimmung enthielt, dass die früher altenburgischen Unterthanen, sofern in Preussen das aufgehobene Jagdrecht jemals wiederhergestellt würde, zur Rückgewähr derjenigen Entschädigungskapitalien, welche sie ihrerseits in Altenburg für Aufhebung des Jagdrechts hatten entrichten müssen, berechtigt sein sollten; diese Bestimmung beruhte darauf, dass in Altenburg eine Entschädigung für Aufhebung des Jagd-

rechts gewährt war, in Preussen aber nicht, und war bestimmt, allen späteren Eventualitäten und daraus entstehenden Ungerechtigkeiten vorzubeugen; es war altenburgischerseits darauf ein besonderes Gewicht gelegt worden; indessen wird man doch sagen müssen, dass der vorausgesehene Fall nach Lage der Dinge ebenso unwahrscheinlich, als die für diesen Fall bedungene Folge selbstverständlich ist, und dass deshalb die Streichung wohl gerechtfertigt war. Die andere Modifikation bezog sich auf einen Zusatz zu §. 14, wonach die Uebergabe nicht bloss von der Publikation des Vertrages, sondern auch von der Publikation des nach Art. 2 der Verfassungsurkunde zu erlassenden Gesetzes abhängig gemacht wurde, von dem wiederum bisher mit keinem Worte die Rede gewesen war.

Ueber diesen letzten Punkt sprach sich insbesondere die Justiz-Kommission des Herrenhauses — Vorsitzender Uhden, Berichterstatter Homeyer — in dem Berichte vom 9. Juni 1865 noch ausführlicher aus. „Die Kommission hegte darüber keinen Zweifel, dass es nach Art. 1 und 2 der Verfassungsurkunde eines Gesetzes über die durch §§. 1 und 2 des Vertrags stipulirte Veränderung der Grenzen des preussischen Staatsgebietes bedürfe. Es erhob sich aber die Frage, ob die Hinweisung auf ein solches Gesetz eine passende Stelle in dem Vertrage finde." Es ist Letzteres gewiss ganz entschieden zu verneinen; es war das eine Sache, die der Landtag mit der Regierung abzumachen hatte, die jedenfalls in den Vertrag nicht hineingehörte, die nur in der Weise mit dem Vertrage etwa in Verbindung zu bringen gewesen wäre, dass die Zustimmung zum Vertrage an die Voraussetzung des Erlasses jenes Gesetzes hätte gebunden werden können. Man liess jedoch dieses Bedenken gegen den fraglichen Zusatz fallen, nachdem Seitens der Regierung für wünschenswerth erklärt war, sich bei den erforderlichen neuen Verhandlungen mit Sachsen-Altenburg auf ein völliges Einverständniss beider Häuser stützen zu können. Es wurde demgemäss auch

Seitens des Herrenhauses dem Vertrage in der vom Hause der Abgeordneten beschlossenen Fassung die verfassungsmässige Zustimmung ertheilt.

Erst die auf Grund der Allerhöchsten Ermächtigung vom 28. November 1868 dem Landtage gemachte Vorlage hat die Angelegenheit zum Abschlusse gebracht, gleichzeitig dem Art. 48 und dem Art. 2 der Verfassungsurkunde Rechnung tragend, indem sowohl der Vertrag über den Austausch, als auch ein Gesetz über die Veränderung der Grenzen des Staatsgebietes vorgelegt wurde. Der vorgelegte Vertrag trägt das Datum des 9. Juli 1868, er entspricht den früheren Beschlüssen des Landtags, ist im Uebrigen aber mit dem Vertrage vom 5. Juni 1862 völlig gleichlautend. Der §. 13 des Vertrages stipulirt ausdrücklich die Nothwendigkeit eines in Preussen zu erlassenden besonderen Gesetzes. Das Gesetz, betreffend die Vereinigung der zum Herzogthum Sachsen-Altenburg gehörigen Theile der Dörfer Willschütz und Gräfendorf mit dem preussischen Staatsgebiete und die Abtretung des unter preussischer Landeshoheit stehenden Theiles des Dorfes Königshofen an das Herzogthum Sachsen-Altenburg vom 3. April 1869, ist in der That nur ein Formalismus und enthält Nichts, was nicht auch der Vertrag schon enthielte; dasselbe spricht nur die Vereinigung, beziehungsweise die Abtretung auf Grund von Art. 2 der Verfassungsurkunde ausdrücklich aus. Die Vorlage in ihren beiden Theilen wurde übrigens in beiden Häusern des Landtags in der Schlussberathung am 19. und 28. Januar 1869 auf Antrag der Berichterstatter ohne jede Diskussion genehmigt.

5. Unterm 8. December 1869 wurde ein Vertrag zwischen Preussen und Bremen wegen Erweiterung des Bremerhaven-Distrikts abgeschlossen, durch welchen zur Erweiterung und Vervollkommnung der Hafen- und Verkehrsanstalten zu Bremerhaven preussischerseits gewisse Distrikte an Bremen abgetreten wurden, und zwar theils die früher zu Befestigungszwecken vorbehaltenen Grundflächen, welche durch die ein-

getretene Entfestigung Bremerhavens entbehrlich geworden waren, theils ein weiteres unbewohntes Areal. Es wurde dabei ausdrücklich festgesetzt, dass mit der Uebergabe die bisherigen preussischen Staats- und Hoheitslasten hinwegfallen sollten, dass aber für die in Wegfall kommende preussische Grundsteuer von Bremen eine Entschädigung zu zahlen sei.

Dieser Vertrag wurde auf Grund Allerhöchster Ermächtigung vom 5. Januar 1870 dem Landtage zur verfassungsmässigen Zustimmung vorgelegt, und hat diese auch erhalten. Wiederum kann man zweifelhaft sein, ob Art. 48 anwendbar war, aber unzweifelhaft ist es wiederum, dass ein Gesetz auf Grund des Art. 2 der Verfassungsurkunde nothwendig gewesen wäre, obgleich weder die Regierung ein solches vorgelegt, noch der Landtag ein solches verlangt hat.

6. Ganz ebenso verhielt es sich endlich mit einer analogen Angelegenheit, die bis zu diesem Augenblicke noch in der Schwebe ist. Durch Allerhöchste Ermächtigung vom 25. Januar 1873 ist nämlich dem Landtage ein „Rezess zwischen der Königlichen Preussischen und der Grossherzoglich Mecklenburgisch-Schwerinschen Regierung über Regulirung der Landeshoheitsgrenzen in den Dörfern Suckow, Drenikow, Porep und deren Feldmarken vom 12. Oktober 1872“ zur verfassungsmässigen Zustimmung vorgelegt worden. Der Art. 48 kann allerdings insofern in Betracht kommen, als durch die in mehreren Artikeln des Rezesses enthaltene vertragsmässige Anerkennung des bisherigen Rechtszustandes hinsichtlich der Erhaltung der Dorfstrassen, Wege u. s. w. dem preussischen Staate vielleicht eine Last, den preussischen Einwohnern der fraglichen Ortschaften vielleicht Verpflichtungen aufgelegt werden. Aber noch viel unzweifelhafter erscheint es, dass der Art. 2 der Verfassungsurkunde wiederum Berücksichtigung verlangt hätte. Denn wenn auch Unterthanen dabei weder von der einen noch von der anderen Seite abgetreten werden, so wird doch die bisher streitige Hoheitsgrenze, wie die Denkschrift ausdrücklich hervorhebt, durch den Vertrag neu regulirt.

7. Dagegen fällt der unterm 14. September 1866 zwischen dem Könige von Preussen und dem Herzoge von Sachsen-Koburg-Gotha abgeschlossene Vertrag, wodurch dem Letzteren, als Entschädigung für die im Kriege von 1866 gebrachten Opfer und zum Anerkenntniss seiner getreuen Bundesgenossenschaft, die in der ehemaligen kurhessischen Herrschaft Schmalkalden gelegenen Staatsforsten in der Eigenschaft eines integrirenden Bestandtheiles des Domanialgutes des Herzoglich Sachsen-Koburg-Gothaischen Gesammthauses abgetreten wurden, weder unter den Art. 48 noch unter den Art. 2 der Verfassungsurkunde. Schon deshalb nicht, weil die preussische Verfassung zu jener Zeit in dem betreffenden Landestheile überhaupt nicht galt. Die Unanwendbarkeit des Art. 2 ergibt sich aber auch noch daraus, dass eine Veränderung in den Grenzen des Staatsgebietes durch den Vertrag gar nicht herbeigeführt ist, da die abgetretenen Waldungen der preussischen Territorialhoheit unterworfen geblieben sind. Der Vertrag ist zwar der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses auf deren Wunsch in beglaubigter Abschrift mitgetheilt; ein Antrag ist aber in Folge dessen nicht gestellt worden; das Herrenhaus hat sich mit der Angelegenheit überhaupt nicht befasst.

8. Durch den mit dem Grossherzoge von Oldenburg abgeschlossenen Vertrag vom 27. September 1866 ist diesem zur Arrondirung des Fürstenthums Lübeck das holsteinische Amt Ahrensböck nebst Zubehör abgetreten, und demselben ausserdem für den Verzicht auf alle eigenen und ihm vom Kaiser von Russland cedirten Rechte in Betreff der Erbfolge in die Herzogthümer Schleswig-Holstein eine Entschädigung von einer Million Thaler gewährt. Dieser Vertrag als solcher ist nicht vorgelegt, da wiederum die preussische Verfassung für die in Betracht kommenden Verhältnisse nicht normgebend war, in welchem Falle allerdings ebensowohl Art. 48 als Art. 2 anwendbar gewesen sein würde. Da aber die gewährte Entschädigung aus der preussischen Staatskasse entnommen

werden sollte, so war dazu ein Gesetz nothwendig, welches in That und Wahrheit als ein Ausführungsgesetz sich darstellt, und am 19. Januar 1867 erlassen wurde. Ein Motiv dabei war auch die bereits kundgegebene Bereitwilligkeit Oldenburgs, auf eine Erweiterung des Jadegebietes in einem Umfange, wie solche später nicht zur Ausführung gekommen ist (Abtretung des Kirchspieles Heppens und allenfalls auch der Insel Wangerooge), einzugehen. Uebrigens hat es schliesslich den Anschein, als ob die Genehmigung des Abgeordnetenhauses am 20. December sich auf den Vertrag mit erstreckt habe.

Viertes Kapitel.

Das deutsche Reich.

Die ursprüngliche preussische Vorlage über die Verfassung des Norddeutschen Bundes betrachtete die Befugniss, Staatsverträge zu schliessen, als eine Prärogative des Präsidiums und unterwarf nur die Handels- und Schifffahrts-Verträge der Genehmigung des Bundesraths.

Die verbündeten Regierungen setzten es bei der Feststellung des Entwurfs jedoch durch, dass alle in den Bereich der Bundesgesetzgebung gehörigen Verträge der Zustimmung des Bundesraths unterworfen sein sollten.

Der konstituirende Reichstag endlich fügte durch Annahme des Amendements Lette der Zustimmung des Bundesraths auch noch die Genehmigung des Reichstags hinzu, ohne dass die ziemlich ausführliche Debatte über diesen Artikel, mit Ausnahme einer Aeusserung von Gerbers, diesen Punkt berührt hätte[1]).

---

[1]) Die Amendements Ausfeld-Schulze und Erxleben-Jensen-Zachariae enthielten gleichfalls eine Mitwirkung des Reichstags, wurden aber ihres sonstigen Inhalts wegen verworfen resp. zurückgezogen. Die Debatte drehte sich wesentlich um Ministerverantwortlichkeit.

Der Art. 11 der Reichsverfassung lautet demgemäss, soweit derselbe hier in Betracht kommt, folgendermassen:

„Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehn, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesraths und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich".

In Uebereinstimmung damit übertrug Art. VIII §. 6 des Zollvereins - Vertrags vom 8. Juli 1867 auf Preussen als Präsidialmacht die ausschliessliche Berechtigung im Namen des Vereins Verträge mit fremden Staaten einzugehen, verlangte aber zum Abschluss die Zustimmung des Zollbundesraths und zur Gültigkeit die Genehmigung des Zollparlaments.

Es fragt sich zunächst, welches ist die rechtliche Bedeutung dieser Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag, und es fragt sich ferner, in welchem Umfange findet diese Mitwirkung statt.

I. Die Kompetenz des Reichs zum Abschluss von Staatsverträgen.

In der Verfassung der Vereinigten Staaten findet sich die ausdrückliche Bestimmung: „no state shall enter into any treaty, alliance and confederation"; es ist demgemäss den Einzelstaaten principiell untersagt, Staatsverträge irgend einer

Art mit auswärtigen Mächten selbst dann abzuschliessen, wenn der Gegenstand des Vertrags an sich in die einzelstaatliche Kompetenzsphäre hinein fällt, und nur in dem Falle wird eine Abweichung von der Strenge dieses Princips zugelassen, wenn es sich um privatrechtliche Verhältnisse oder um Angelegenheiten von bloss lokaler Bedeutung handelt, und unter der Voraussetzung, dass der Kongress solchen Vereinbarungen ausdrücklich zustimmt[1]).

Die schweizerische Bundes-Verfassung steht principiell auf demselben Standpunkte, wenn sie in Art. 8 für den Bund das ausschliessliche Recht, Bündnisse und Verträge mit dem Auslande einzugehn, in Anspruch nimmt, in Art. 9 aber den Kantonen die ausnahmsweise Befugniss zugesteht, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen.

Dagegen fehlt es in der deutschen Reichsverfassung an einer entsprechenden Bestimmung. Der Art. 11 giebt dem Kaiser nur das Recht, das Reich völkerrechtlich zu vertreten und im Namen des Reichs alle Arten von Verträgen mit fremden Staaten einzugehen. Demgemäss sind also zwar die auswärtigen Angelegenheiten des Reichs in seiner Gesammtheit auf den Kaiser übertragen, der also als der alleinige Vertreter der Rechtsverhältnisse dieser Gesammtheit gegenüber von fremden Staaten erscheint. Diese Vertretung bezieht sich aber eben nur auf das Reich und nicht auch auf die Einzelstaaten, die vielmehr innerhalb der ihnen verbliebenen Zuständigkeit auch ihre Beziehungen zu fremden Staaten selbständig und ohne Vermittlung des Kaisers zu regeln befugt sind, wie ihnen ja auch das aktive und passive Gesandtschaftsrecht im vollen Umfange zusteht[2]).

---

[1]) Const. of the U. St. Art. I, Sect. 10. §. 1. Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. II (1872), p. 3.

[2]) v. Rönne, Das Verfassungsrecht des deutschen Reichs (1872), S. 57 f. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht (1873) S. 299 ff. 320 ff.

Nun hat man bei der Gründung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reichs, wie bei der Gründung der nordamerikanischen Union und der schweizerischen Eidgenossenschaft die volle Staatsgewalt der Einzelstaaten zum Ausgangspunkt genommen, so dass die Reichsgewalt juristisch als eine Beschränkung der Gewalt der Einzelstaaten erscheint und nur soweit reicht, als sie in der Reichsverfassung ausdrücklich anerkannt ist. Wie also principiell die Einzelstaaten zu jedem staatlichen Willensakte befugt sind, der ihnen nicht ausdrücklich untersagt ist, so sind sie insbesondere auch befugt, Staatsverträge über alle Angelegenheiten abzuschliessen, die nicht auf das Reich übertragen sind, sofern das Bedürfniss internationaler Regulirung sich herausstellt. Denn die Aufgaben des Staats sind jetzt in Deutschland zwischen Reich und Einzelstaaten in der Weise getheilt, dass jede dieser Gewalten innerhalb ihres Kreises vollkommen selbständig und unabhängig ist. Es ist indessen nicht zu bezweifeln, dass der Zug der nationalen Entwicklung dahin führen wird, diejenigen in die Zuständigkeit der Einzelstaaten fallenden Angelegenheiten, bei denen eine internationale Regelung als ein dauerndes Bedürfniss sich herausstellt, in die Sphäre der Reichszuständigkeit zu erheben.

Es giebt dann andere Gebiete, die zwar der Machtsphäre der Einzelstaaten zunächst überlassen bleiben, hinsichtlich derer aber verfassungsmässig bereits festgestellt ist, dass dem Reiche die Befugniss zusteht, sich dieselben jederzeit zu unterwerfen. Solange nun von dieser konkurrirenden Kompetenz des Reichs kein Gebrauch gemacht wird, bleibt auch in diesen Gebieten die volle einzelstaatliche Zuständigkeit bestehen, so dass also nicht bloss die Weiterbildung der Gesetzgebung, wie etwa des preussischen Eisenbahngesetzes von 1838 durch das Gesetz vom 3. Mai 1869, sondern auch der Abschluss von Staatsverträgen statthaft erscheint. Das letztere Princip wurde hinsichtlich des Verhältnisses deutscher Bundesstaaten zu einander bei der Berathung über den Vertrag zwischen

Preussen und Sachsen wegen der Doppelbesteuerung in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 16. December 1869 ziemlich allseitig anerkannt. Dasselbe findet aber ebenso auf Vertragschliessungen mit fremden Staaten Anwendung, wie denn Preussen auch nach Gründung des norddeutschen Bundes fortgefahren hat, seine Eisenbahnverträge nicht bloss mit deutschen, sondern auch mit europäischen Staaten selbständig abzuschliessen[1]. Und wenn nun seit Errichtung des deutschen Reichs Preussen angefangen hat, die Eisenbahnverträge der letztern Kategorie Seitens des Reichs abschliessen zu lassen, in der Weise, dass das Reich als ausschliesslicher Kontrahent erscheint, während in den einzelnen Artikeln immer nur von der preussischen Regierung die Rede ist, so erklärt sich das wohl einfach aus der engen Verbindung, die zwischen den preussischen und deutschen Organen für die auswärtigen Angelegenheiten besteht, und aus dem Wunsche, Deutschland nach Aussen hin stets als Ganzes auftreten zu lassen, während eine tiefere Bedeutung darin um so weniger gesucht werden kann, als eine Ausdehnung der Reichseisenbahn-Kompetenz, auf die in diesen Verträgen vereinbarten Gegenstände erst der Zukunft vorbehalten bleibt[2].

---

[1]) Staatsvertrag zwischen Preussen und Frankreich wegen Anlage einer Eisenbahn von Saarbrücken bis Saargemünd v. 18. Juli 1867; Staatsvertrag zwischen Preussen und Oesterreich, betreffend die Erweiterung der Eisenbahnverbindungen zwischen den beiderseitigen Staatsgebieten vom 5. August 1867; Uebereinkunft zwischen Preussen und den Niederlanden, betreffend die Herstellung einer Eisenbahn von Venlo nach Osnabrück vom 28. November 1867.

[2]) Uebereinkunft zwischen dem deutschen Reich und Russland wegen Herstellung einer Eisenbahn von Lyck nach Brest Litewsk vom 8. Juli 1871; Uebereinkunft zwischen dem deutschen Reich und den Niederlanden, betreffend die Herstellung einer Eisenbahn von Boxtel über Gennep nach Cleve und Wesel vom 18. August 1871; Vertrag zwischen dem deutschen Reiche und Oesterreich-Ungarn wegen Herstellung einer Eisenbahn zwischen Görlitz und Reichenberg vom 21. Mai 1872; wegen Herstellung einer Eisenbahn zwischen Neisse und Olbersdorf vom 24. Mai 1872.

Aber selbst in denjenigen Gebieten, die der Gesetzgebungsgewalt der Einzelstaaten schon jetzt gänzlich entzogen sind, wie in den Gebieten des Militärwesens, mit Ausnahme der Militärkirchenordnung, des Zollwesens, des Post- uud Telegraphenwesens, fehlt es doch für die Einzelstaaten keineswegs an der Möglichkeit Staatsverträge abzuschliessen, obgleich diese allerdings nur auf die Verhältnisse der deutschen Bundesstaaten zu einander sich beziehen können. Denn der Ausschluss der Einzelstaaten von der Gesetzgebung bedeutet so wenig den Ausschluss derselben von der Vollziehung, dass vielmehr die Durchführung der Reichsgesetze principiell den Einzelstaaten überlassen ist. Und wenn eine derartige Abgrenzung der Thätigkeit zwischen Einzelstaaten und Bundesstaat der Idee des letzteren sehr wenig entspricht, so ist sie doch die natürliche Folge der geschichtlichen Verhältnisse gewesen. Insbesondere auf dem Gebiete des Zollwesens ist die eigentliche Verwaltungsthätigkeit fast ganz den Einzelstaaten verblieben, und sind dem Reiche nur diejenigen Befugnisse eingeräumt, welche unerlässlich erscheinen, um die gleichmässige Durchführung der gemeinsamen Zollgesetzgebung sicher zu stellen. Auf dem Gebiete des Militärwesens stehen zwar dem Reiche hervorragende Verwaltungsbefugnisse, wie der Oberbefehl im Krieg und Frieden, die Bestimmung des Präsenzstandes, der Garnisonen, die Ernennung der Höchstkommandirenden der Kontingente, der Festungskommandanten, die Anlage der Festungen zu; indessen fehlt es einerseits dem Kaiser an allen Reichsorganen zur Durchführung dieser Befugnisse, andererseits ist den Einzelstaaten nach der Reichsverfassung ein beträchtlicher Theil der Militärverwaltung, wie die Ernennung der Officiere, das Recht der Inspicirung und dergleichen verblieben. Endlich auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens liegt zwar der Schwerpunkt der Verwaltung beim Reiche, doch ist daneben reichsverfassungsmässig noch eine selbständige Landes-Post- und Telegraphenverwaltung bestehen geblieben, die sich indess

wesentlich nur auf die Ernennung der niedern Beamten bezieht. Nun kann es schon an sich keinem Zweifel unterliegen, dass die Einzelstaaten innerhalb des Umfangs dieser Verwaltungsbefugnisse hinsichtlich der Ausübung derselben mit anderen Bundesstaaten Vereinbarungen zu treffen berechtigt sind: der Art. 50, Abs. 6 der Reichsverfassung hat aber noch ganz speciell diese Berechtigung für das Gebiet der Post- und Telegraphenverwaltung und der Art. 66. Abs. 1 für das Gebiet der Militärverwaltung, also für diejenigen Gebiete, für welche solche vertragsmässigen Regelungen voraussichtlich praktische Bedeutung gewinnen können, und schon vor der Gründung des Norddeutschen Bundes gewonnen hatten, ausdrücklich festgestellt. Die demnach theils aufrecht erhaltenen, theils neu geschlossenen Post- und Telegraphenverträge und Militärkonventionen haben einen von den Bestimmungen der Reichsverfassung wesentlich abweichenden Rechtszustand herbeigeführt, vermöge dessen die den Einzelstaaten zustehenden Befugnisse auf Preussen übertragen sind, so dass es eigene Post- und Telegraphenverwaltungen, sowie eigene Militärverwaltungen nur noch in sehr wenigen deutschen Ländern gibt [1]).

---

[1]) Selbständige Postverwaltungen in Sachsen, Baden, beiden Mecklenburg, Oldenburg, Braunschweig und den Hansestädten, selbständige Telegraphenverwaltungen in Baden, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg und den Hansestädten; selbständige Militärverwaltungen in Sachsen und Braunschweig. An und für sich könnten solche Verträge nicht bloss zwischen einzelnen Bundesstaaten, sondern auch zwischen einem Einzelstaate und dem Reiche abgeschlossen werden; hinsichtlich der Militärkonventionen mit Baden und Hessen vom 25. Nov. 1870 und 13. Juni 1871 könnte man in dieser Hinsicht zweifelhaft sein, ob sie mit Preussen oder mit dem Reiche geschlossen sind; und zwar wird man dem Inhalte gemäss annehmen müssen, dass sowohl der König als der Kaiser kontrahirt habe. — Ganz anders verhält es sich mit der Würtembergischen Militärkonvention vom 25. Nov. 1870; sie eximirt Würtemberg von der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs, enthält eine Abänderung der Reichverfassung, eine Einschränkung der Rechte des

Ein völliger Ausschluss der Einzelstaaten von der Vertragschliessung findet daher nur für diejenigen Gebiete statt, wo nicht bloss die Gesetzgebung, sondern auch die Vollziehung, wie hinsichtlich des Marinewesens und des Konsulatswesens, dem Reiche ausdrücklich übertragen ist; oder wo doch die ausschliessliche Kompetenz des Reichs zu Vertragsabschlüssen, wie etwa beim Militärwesen, aus der dem Reich zustehenden Art von Verfügungsgewalt folgt, denn es versteht sich von selbst, dass von Bündnissen der Einzelstaaten da nicht die Rede sein kann, wo der Oberbefehl über die bewaffnete Macht im Krieg und im Frieden ausschliesslich dem Kaiser zusteht.

Die auswärtigen Kontrahenten haben demgemäss bei der Abschliessung von Staatsverträgen mit dem Reiche und mit den Einzelstaaten auch nach dieser Richtung hin die Dispositionsfähigkeit der Mitkontrahenten zu prüfen.

II. Die rechtliche Bedeutung der Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag.

1. Was bedeutet die Genehmigung des Reichstages zur Gültigkeit der Staatsverträge?

Wiederum besteht eine Kontroverse darüber, ob die Mitwirkung des Reichstages eine direkte oder eine bloss indirekte sei.

Kaisers. Sie gehört also in das Kapitel der süddeutschen Sonderrechte. Diese aber werden hier um deswillen unberücksichtigt gelassen, weil sie bei einer Darstellung, die es mit einer principiellen Erörterung der eigentlichen Reichverfassung zu thun hat, verwirrend wirken würden. Vgl. Haenel, Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung (1873) S. 104 ff.

Inbesondere sucht v. Rönne wieder nachzuweisen, dass es einer Mitwirkung beim Abschluss nicht bedürfe, dass eine solche bei der Ausführung genüge. Er äussert sich darüber in folgender Weise: „Wenn der Kaiser im Namen des Reichs Staatsverträge mit fremden Regierungen ohne Genehmigung des Reichstages eingegangen ist, und bereits vor Ertheilung dieser Genehmigung in Fällen, wo solche verfassungsmässig erforderlich ist, ratificirt haben sollte, so ist er durch solche Verträge in völkerrechtlicher Beziehung den auswärtigen Paciscenten gegenüber gebunden, und daher auch verpflichtet, den Staatsvertrag in Vollzug zu bringen, und dies mit allen ihm zu Gebote stehenden gesetzlichen Mitteln zu bewirken. Da indess die Eingehung eines jeden Staatsvertrages als ein Akt der Verwaltung, mithin der vollziehenden Gewalt anzuzusehen ist, so gebührt zwar dem Reichstage das Recht, die Vorlegung der abgeschlossenen Staatsverträge Behufs der Prüfung ihrer Verfassungsmässigkeit und Verträglichkeit mit dem bestehenden Rechte zu verlangen; allein da Art. 11 der Reichsverfassung keineswegs das Erforderniss der vorhergehenden Genehmigung als Bedingung der Gültigkeit solcher Staatsverträge aufstellt, so kann die Verweigerung dieser Genehmigung nicht die Wirkung haben, den betreffenden Vertrag rückwärts an sich ungültig zu machen. Allerdings aber kann dieselbe zur Folge haben, dass der Vertrag für den Kaiser unvollziehbar wird, und zwar kann dies in dem Falle eintreten, wenn die Ausführung des Vertrages Geldmittel erfordert, zu deren Bewilligung es eines besonderen Finanzgesetzes, oder doch der Aufnahme in das Budget bedarf, welche abzulehnen der Reichstag unzweifelhaft berechtigt ist; oder aber es kann der Fall so beschaffen sein, dass der Staatsvertrag Gegenstände begreift, welche in das Gebiet der Gesetzgebung gehören, so dass also die Reichsangehörigen in diesen Beziehungen verfassungsmässig nur durch solche Gesetze verpflichtet werden können, welche mit dem Reichstage vereinbart worden sind. In allen solchen Fällen wird ein

ratificirter Staatsvertrag durch die Verweigerung der Genehmigung, wenngleich nicht ungültig, so doch für die Reichsregierung durch das hiermit eingetretene staatsrechtliche Hinderniss unvollziehbar, und wenn in einem solchen Falle der Kaiser, ungeachtet der verweigerten Genehmigung oder des Widerspruches, auf der Ausführung des Staatsvertrages beharrt, und eine hiergegen erhobene Beschwerde unbeachtet lassen sollte, so tritt hierfür, zufolge der Bestimmung des Art. 17 der Reichsverfassung, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ein, welche allerdings, in Ermangelung eines Verantwortlichkeitsgesetzes, nur eine moralische ist. Der Kaiser aber bleibt, auch im Falle der Verweigerung der Genehmigung eines solchen Staatsvertrages, gegenüber dem fremden kontrahirenden Staate, völkerrechtlich aus dem Vertrage bis dahin verpflichtet, wo es gelingt, die Auflösung desselben im Wege diplomatischer Verhandlungen herbeizuführen [1]".

Und diese Ausführungen finden noch eine Unterstützung in einem Vorgange auf dem konstituirenden Reichstage, den v. Rönne auffallenderweise unbeachtet lässt.

Der Art. 47 des Verfassungs-Entwurfes, konform mit dem Art. 50 der jetzigen Reichsverfassung, handelt von der obern Leitung des Post- und Telegraphenwesens. Der Absatz 2 überträgt dem Präsidium den Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphen-Verwaltungen. Zu diesem Absatze hatte der Abgeordnete Erxleben den Zusatz beantragt: „in Betreff der mit denselben abzuschliessenden Verträge vergleiche jedoch Art. 11." Dieser Zusatz wollte also die nach Art. 11 bei Staatsverträgen im Allgemeinen

[1] v. Rönne, Das Verfassungs-Recht des deutschen Reichs (Leipzig 1872) S. 61. Es war durchaus nothwendig, die ganze Stelle, ohne Auslassungen, zum Abdruck zu bringen.

stattfindende Mitwirkung auch den Post- und Telegraphen-Verträgen insbesondere sichern; derselbe widersprach insofern einer gesunden Methode der Gesetzgebung, als die Anwendung des Art. 11 auf solche Verträge in Gemässheit des Art. 4 No. 10 völlig selbstverständlich war, so dass denn auch der beantragte Zusatz verworfen wurde.

In der darüber stattgefundenen Debatte hat nun zunächst der Bundeskommissar Staatsminister Graf von Itzenplitz dem Art. 11 eine höchst auffallende Interpretation angedeihen lassen. „Wenn diese Verweisung hier angenommen werden sollte, so würde daraus gefolgert werden können, dass alle Post- und Telegraphen-Verträge mit auswärtigen Staaten vor ihrer Ausführung dem Reichstage vorgelegt werden müssen. Das ist aber in Bezug auf die Post- und Telegraphen-Verträge mit auswärtigen Staaten durchaus unausführbar; sie sind nicht bloss zuweilen, sie sind in der Regel der Art, dass sie sofort ausgeführt werden müssen, wenn nicht Schaden entstehen soll. — Es ist bisher bei dem preussischen Landtage ja so gewesen, dass alle Handelsverträge, Schifffahrtsverträge u. s. w. dem Landtage vorgelegt worden sind. Es sind auch die Postverträge nachträglich der Budgetcommission vorgelegt worden; aber die Post- und Telegraphen-Verträge mit den auswärtigen Staaten erst von der vorhergehenden Genehmigung des Reichstages abhängig zu machen, ist völlig unausführbar. Ich glaube auch, dass der geehrte Abgeordnete Lette bei seinem Amendement (zu Art. 11) dies gar nicht in Aussicht genommen hat, sondern es eben nur so verstanden hatte, wie es im preussischen Abgeordnetenhause gewesen ist, dass Handels-, Schifffahrts-Verträge u. s. w. dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt werden, Postverträge der Budgetcommission nachträglich mitgetheilt werden; — natürlicherweise aber, wenn zu solchen Verträgen Geld gegeben werden müsste, dann versteht es sich wieder ganz von selbst, dass der Reichstag dazu die Genehmigung geben muss. Ich erinnere, wenn ich hier von preussischen Verhält-

nissen sprechen darf, an ein Ereigniss der neuesten Zeit, den Vertrag mit dem fürstlichen Hause Taxis. Ja, da sollte eine Anleihe gemacht werden, um das Recht des Taxis'schen Hauses für Preussen zu erwerben. Das musste selbstverständlich vorgelegt werden, und zwar vorher vorgelegt werden, weil es ohne Genehmigung des Landtags unmöglich war."

Noch auffallender war es, wenn auch der Antragsteller, der Abgeordnete Erxleben sich dahin äusserte: „Ich erkläre mich mit dem, was der Herr Bundeskommissar gesagt hat, vollständig einverstanden. Auch ich bin nicht der Meinung, dass der vertragsmässigen Entwicklung des Postwesens, die im Bedürfnisse liegt, irgend welche Hemmnisse entgegengestellt werden dürfen. Ich glaube, dass es sehr wohl möglich sein wird, dergleichen Postverträge nachträglich vorzulegen, und es scheint mir, dass sie ebensogut dem Reichstag vorgelegt werden können, als der vom Herrn Bundeskommissar erwähnten Budgetkommission, und zwar zur nachträglichen Genehmigung."

Am allerauffallendsten aber sind die Ausführungen des Abgeordneten Lette, wenn er Folgendes erklärt: „Ich kann mich mit den Ausführungen des Herrn Ministers eigentlich überall einverstanden erklären. Im Wesentlichen ist Nichts Anderes mit meinem Amendement (zu Art. 11) gemeint als das, was auch in der preussischen Verfassung bestimmt ist. Ausserdem weist wohl schon die Fassung des Amendements darauf hin, dass es nur um eine nachträgliche Genehmigung in den betreffenden Fällen zu thun ist, da es heisst: „„zur Gültigkeit bedarf es der Genehmigung des Reichstages"". Es ist eine andere Fassung in Bezug auf den Reichstag gewählt, als in Bezug auf den Bundesrath. Ich glaube, ich kann das im Namen meiner politischen Freunde versichern, dass ein Anderes durchaus nicht beabsichtigt ist, und dass man am Wenigsten die Exekutive in gedachter Beziehung hat geniren wollen. Manche übrigens von derartigen Verträgen werden zum Theil nur in das Gebiet der Exekutive gehören, und

nicht einmal der Vorlegung beim Reichstage bedürfen. Soweit sie aber nach der Wortfassung unseres Amendements in Verbindung mit Art. 4 der Genehmigung des Reichstages bedürfen, würde es in den vorausgesetzten Fällen genügen, dass sie nachträglich vorgelegt werden."

Widerspruch gegen diese Erklärungen ist von keiner Seite erhoben, dieselben sind vielmehr vom Minister Grafen von Itzenplitz „dankbar acceptirt worden".

Aber trotz aller dieser Autoritäten ist der Sinn des Art. 11 der Reichsverfassung, wie sich wiederum theils aus theoretischen Erwägungen, theils aus der reichsrechtlichen Praxis ergibt, ein völlig anderer.

Denn abgesehen von zahlreichen Widersprüchen, und einzelnen Unrichtigkeiten in den Deduktionen von Rönne's des Grafen von Itzenplitz, Lette's und Erxleben's, die sich nach den vorhergehenden Ausführungen von selbst erledigen, abgesehen ferner davon, dass Rönne wiederum mit den oben widerlegten angeblichen Axiomen des Völkerrechts operirt, leiden sie gemeinsam an dem Fehler, aus den Fesseln des preussischen Systems heraus, in zum Theil missverständlicher Auffassung desselben, das System der deutschen Reichsverfassung zu interpretiren.

Sieht man dagegen den Art. 11 der deutschen Reichsverfassung ohne vorgefasste Meinungen in derjenigen Wortfassung an, die derselbe mit oder gegen den Willen seiner Urheber nun einmal erhalten hat, so ergibt sich Folgendes. Der erste Absatz dieses Artikels gibt dem Kaiser allerdings principiell das Recht, das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Die beiden folgenden Absätze begrenzen aber dieses Recht und binden dasselbe sowohl hinsichtlich der Kriegserklärung, wie auch hinsichtlich der Vertragschliessung an gewisse Schranken. Indem nun kein Grund ersichtlich ist,

warum nur der erste Satz des Art. 11 von Bedeutung sein soll, die beiden anderen Sätze aber nicht, so ergibt sich, dass es unrichtig ist, wenn v. Rönne meint, dass der Art. 11 den Kaiser zum ausschliesslichen Repräsentanten des Reiches gegenüber fremden Staaten mache. Vielmehr macht der Art. 11 nach seinem Gesammtinhalte zu Organen der vertragschliessenden Gewalt den Kaiser unter Konkurrenz von Bundesrath und Reichstag, nicht aber den Kaiser allein.

Damit stimmen auch die meisten Bearbeiter vollständig überein, insbesondere Thudichum[1]). Eine ausführlichere Bekämpfung der Rönne'schen Theorie, die er eine den klaren Worten des Art. 11 geradezu widersprechende nennt, hat aber neuerdings Robert von Mohl geliefert. Ihm sind eben alle Staatsverträge einfach ungültig, wenn sie die Genehmigung des Reichstages nicht erlangt haben, er hebt namentlich auch hervor, dass der Reichstag nach geschehener Ratifikation eben so gut wie vor derselben das Recht habe, seine Zustimmung zu versagen. „Will sich der Kaiser der Unannehmlichkeit einer Ungültigkeits-Erklärung nach einer bereits von ihm vollzogenen Ratifikation nicht aussetzen, so steht ihm immer frei, vor dieser seiner definitiven Anerkennung den abgeschlossenen Vertrag dem Reichstage vorzulegen; und es kann sogar ohne Bedenken der Satz aufgestellt werden, dass die Verfassung ein solches Verfahren als selbstverständlich voraussetze.“ Mohl führt dann weiter aus: „Wenn eine Regierungshandlung ungültig ist, so ist sie allerdings auch rechtlich unvollziehbar; allein nicht bloss in der von Rönne angenommenen Beschränkung, dass eine auf Grund derselben verlangte Verwilligung zu Geldmitteln oder Zustimmung zu einem Gesetze von der Volksvertretung verweigert werden kann, sondern unbedingt und in aller und jeder

---

[1]) Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes (1870) S. 108. 127.

Beziehung. Es darf die Regierung dann auch keine ihr an und für sich formell zustehende Massregel zur Durchführung treffen, also keineswegs mit allen ihr zu Gebote stehenden gesetzlichen Mitteln den Vollzug bewirken.“ Mohl hebt endlich noch hervor: „Es ist unrichtig, dass der Kaiser völkerrechtlich durch die von ihm gegebene Ratifikation eines ungültigen Vertrages gebunden sei. Eine Verabredung, welcher eine gesetzlich nothwendige Bedingung fehlt, ist rechtlich gar nicht vorhanden, und alle im Verlaufe der Verhandlungen etwa ertheilten einseitigen Zusagen haben keine verpflichtende Bedeutung von dem Augenblicke der formellen Konstatirung jenes Mangel an. Einer neuen Verhandlung zur Wiederauflösung bedarf es also gar nicht. Die Sachlage ist einfach dem gegenseitigen Vertragslustigen mitzutheilen, um ihn nicht im Zweifel über die Thatsache zu lassen. Im Uebrigen kann in dem vorliegenden Falle nicht einmal von einer verletzenden Irreführung des fremden Staates die Rede sein. Dass ein mit dem Kaiser ganz fertig unterhandelter und selbst von ihm (unvorsichtigerweise) ratificirter Vertrag noch rechtlich hinfällig werden kann, ist in der Reichsverfassung mit deutlichen Worten ausgesprochen; dies konnte und musste der fremde Staat wissen [1]).“

---

[1]) Robert v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen. Tübingen 1873, S. 303 f. Die herrschende Verwirrung in dieser Lehre kann nun nicht stärker ins Licht gesetzt werden, als dadurch, dass derselbe hervorragende Schriftsteller ein Jahr vorher in völlig entgegengesetzter Weise sich geäussert hat. In der zweiten Auflage der Encyclopädie der Staatswissenschaften (1872) wird nämlich in der schon oben S. 34 angeführten Stelle gesagt, S. 415 f.: „Der ausschliessliche Träger der völkerrechtlichen Stellung des Staats ist das verfassungsmässige Oberhaupt desselben. — Die völkerrechtliche Stellung des Staatsoberhaupts wird durch etwaige Bestimmungen der Landesgesetzgebung, welchen gemäss dasselbe die Zustimmung einer Behörde oder Vertretung der Unterthanen zum gültigen Vollzuge einer internationalen Handlung bedarf, gegenüber von fremden Staaten nicht

Dasselbe Resultat ergibt sich aber auch aus der bisherigen Praxis.

Die Vorlage an den Reichstag erfolgt mit einem Schreiben des Reichskanzlers Namens des Kaisers, in welchem jedesmal die stattgefundene Zustimmung des Bundesraths ausdrücklich erwähnt wird, mit oder ohne Motive, auch wohl mit dem motivirenden Berichte der betreffenden Bundesraths-Ausschüsse. Die eigentliche Formel lautete bei der ersten Vorlage am 17. September 1867, wie auch bei der Vorlage von Gesetzentwürfen, auf „verfassungsmässige Beschlussnahme.“ Bei der Abstimmung über diese Vorlage am 8. Oktober 1867 (es handelte sich um den Vertrag über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvertrages vom 8. Juli ejusd.) kam jedoch dem Antrage des Berichterstatters gemäss die Formel zur Anwendung, dem Vertrage die „verfassungsmässige Genehmigung“ zu ertheilen, was dem Wortlaute der Verfassungsurkunde entspricht. Die zweite Vorlage vom 12. Oktober 1867 befand sich damit noch nicht in völliger Uebereinstimmung, indem die in Anspruch genommene Mitwirkung des Reichstages „Zustimmung“ genannt wurde. Bei der Vorlage des Staatsangehörigkeits-Vertrages mit den Vereinigten Staaten war dann aber in dem Schreiben des Bundeskanzlers vom 12. März 1868 der Ausdruck „Genehmigung“ gebraucht worden; der Berichterstatter hatte zwar trotzdem in seinem Antrage auf „Zustimmung“ angetragen; bei der Abstimmung vom 2. April 1868 wurde aber auf eine Bemerkung des Präsidenten der Ausdruck „Genehmigung“ an die Stelle gesetzt. Seitdem sind sowohl Seitens des Reichskanzlers wie des Reichs-

geändert“. Das Schwanken zwischen entgegengesetzten Anschauungen wird ausserdem noch dadurch illustrirt, dass der angeführte Satz in der ersten Auflage der Encyclopädie (1859) fehlt, und dass nach den dort entwickelten Sätzen, die freilich zum Theil etwas unbestimmt sind, (vgl. S. 213 287. 439. 453) eher wieder auf die gegentheilige Meinung geschlossen werden könnte. In der zweiten Auflage sind dann diese Sätze der ersten Auflage meist wörtlich beibehalten.

tages die technischen Ausdrücke der Verfassungsurkunde stets zur Geltung gekommen, und es beruht wohl nur auf einem Versehen, wenn in dem Uebersendungsschreiben des persischen Handelsvertrages vom 18. Juni 1873 der Ausdruck „Beschlussnahme“ wieder gebraucht ist.

Die Vorlage ist fast ausnahmslos vor der Ratifikation erfolgt. Das geht im Allgemeinen schon aus der Fassung des Uebersendungsschreibens hervor, insofern der Vertrag bloss ein „unterzeichneter“ genannt wird. Es ergibt sich ferner aus einer Vergleichung des Datums der Schlussabstimmung im Reichstage mit dem Datum der Ratifikation, welches aus dem Reichsgesetzblatte ersichtlich ist. Es lassen sich endlich auch noch folgende besondere Vorgänge dafür anführen. Beim belgischen Auslieferungsvertrage vom 9. Februar 1870 war eine vierwöchentliche Ratifikationsfrist verabredet worden; die Vorlage erfolgte erst am 15. März, aber mit dem Hinzufügen, dass die Frist im Einverständnisse mit der belgischen Regierung verlängert sei. Ebenso war beim spanischen Konsularvertrage vom 12. Januar 1872 eine zweimonatliche Ratifikationsfrist verabredet; die Vorlage erfolgte erst am 8. April, wiederum aber mit der Bemerkung, dass die Frist im Einverständnisse mit der spanischen Regierung verlängert worden sei [1]).

Nur in ganz wenigen Fällen ist die Ratifikation und Wirksamkeit von Staatsverträgen unabhängig von der Genehmigung des Reichstages erfolgt. Dahin gehören zunächst die

---

[1]) Das ist also auch der Standpunkt der anderen Regierungen. Letzteres ergibt sich auch z. B. aus dem Umstande, dass beim portugiesischen Postvertrage vom 31. Mai 1872 der Anfangstermin von vornherein auf den 1. April 1875 festgesetzt war, nach der Erläuterung des Regierungs-Kommissars deshalb, weil die portugiesische Regierung vorausgesehen habe, dass nach dem Turnus der parlamentarischen Geschäfte die Genehmigung der Legislative vor diesem Zeitpunkt nicht zu erlangen sein würde.

durch Schreiben vom 14. Februar 1868 gleichzeitig vorgelegten Postverträge zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg und Baden vom 23. November 1867, zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg und Baden einerseits, Oesterreich andererseits von demselben Tage, zwischen dem Norddeutschen Bunde und Oesterreich hinsichtlich der geschlossenen Posttransite vom 30. November 1867, endlich zwischen dem Norddeutschen Bunde und Luxemburg vom 13. November 1867. In allen diesen Verträgen ist festgesetzt, dass die Ratifikation innerhalb drei Wochen erfolgen, und die Wirksamkeit mit dem 1. Januar 1868 beginnen solle; bei allen diesen Verträgen fehlt das Datum der Auswechselung der Ratifikationsurkunden, auch ist die Publikation im Bundesgesetzblatt erfolgt, nachdem die nachträgliche Genehmigung ertheilt war. Mit dieser nahm man es ziemlich leicht; schon bei der Berathung über die geschäftliche Behandlung war die geschilderte Sachlage für den Abgeordneten Twesten ein Grund, entgegen dem Vorschlage des Präsidenten auf Verweisung der Vorlage an eine Kommission, „bloss Schlussberathung eintreten zu lassen"; das Resultat derselben war in Uebereinstimmung mit dem Antrage des Berichterstatters v. Unruh aus Zweckmässigkeitsgründen und in der Voraussetzung, dass dadurch kein Präcedenzfall geschaffen werden solle, die unbedingte Annahme. Aehnlich verhielt es sich mit dem japanischen Handelsvertrage vom 20. Februar 1869, der bei seiner Vorlage im Mai 1869 nach Inhalt der Denkschrift bereits provisorisch zur Ausführung gebracht war, übrigens aber auf dem früheren preussisch-japanischen Vertrage von 1861 beruhte. In dem Vertrage selbst, der zu Jokohama abgeschlossen war, findet sich die Bestimmung, dass die Ratifikationen innerhalb achtzehn Monaten ausgewechselt werden sollen, dass aber der Vertrag mit dem Tage der Unterzeichnung in Wirksamkeit tritt.

An besonderen Geschäftsformen für Staatsverträge fehlt es; die Bestimmung des §. 23 der Geschäftsordnung, wonach

Anträge des Bundesraths, auch wenn sie Gesetzentwürfe nicht sind, doch nach Analogie derselben behandelt werden sollen, passt ihrem Wortlaute nach gleichfalls nicht; es hat sich aber die in der Natur der Sache liegende Praxis gebildet, bei der Berathung und Beschlussfassung über Staatsverträge ganz nach den für Gesetze gültigen Normen zu verfahren. Nach der Geschäftsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses, wie sie der konstituirende Reichstag und der erste ordentliche Reichstag während seiner ersten Sitzungsperiode und das Zollparlament angenommen hatte, hatte man also die Wahl zwischen Kommissionsberathung, Vorberathung im Plenum und Schlussberathung. Eine Kommissionsberathung hat jedoch unter der Herrschaft dieser Geschäftsordnung nur in einem einzigen Falle, bei Gelegenheit des Bier- und Branntwein-Vertrags mit Hessen, durch die vereinigten Kommissionen für Handel und Gewerbe und für Finanzen und Zölle im April und Mai 1868 und eine Vorberathung im Plenum im Reichstage bei dem Zollvertrage vom 8. Juli 1867, im Zollparlamente bei dem österreichischen Handelsvertrage von 1868 stattgefunden, während in allen übrigen Fällen Schlussberathung, beim Luxemburger Telegraphenvertrage von 1868 schon vor dem Drucke des Vertrages beschlossen wurde. Nach der neuen Geschäftsordnung vom 12. Juni 1868 finden in allen Fällen drei Berathungen statt, von denen die erste auf eine allgemeine Diskussion sich beschränkt, die zu der Frage führt, ob die Vorlage an eine Kommission gelangen solle oder nicht; in jedem Falle findet sodann eine zweite Berathung im Plenum statt, bei der die Berathung und Abstimmung auf die einzelnen Artikel sich bezieht, und bei der namentlich auch Anträge gestellt werden; die dritte Berathung endlich ist eine Kombination der beiden ersten, aus einer General- und Specialdiskussion bestehend. Während des Bestehens dieser Geschäftsordnung ist die Verweisung an eine Kommission niemals beschlossen und auch nur selten, wie z. B. hinsichtlich des Handelsvertrages mit Salvador 1871

wegen der gegen den Vertrag obwaltenden, in öffentlicher Diskussion nicht füglich zu erörternden Bedenken, beantragt worden.

Die Verhandlungen über die Genehmigung der Verträge haben sowohl im Reichstage als auch im Zollparlamente meist an den ersten Tagen nach Eröffnung der Sitzungsperiode stattgefunden, wenn die sonstigen Vorlagen noch nicht genügend vorbereitet waren.

Es ist dabei häufig zu Debatten überhaupt nicht gekommen, wie z. B. im Zollparlamente bei den Handelsverträgen mit Japan, Hawai und dem Kirchenstaate. Im Zollparlamente wurden auch häufig Klagen laut, wie über die Kürze der zugemessenen Zeit überhaupt, welche die natürliche Folge der Beschränktheit der Kompetenz war, so auch ganz besonders über die Kürze der bei Genehmigung von Staatsverträgen zugemessenen Zeit. Die Berathung begann regelmässig nach Ablauf der geringsten zulässigen Frist; beim mexikanischen Vertrage wurde die Schlussberathung trotz erhobenen Widerspruchs schon auf die Sitzung des nächstfolgenden Tages angesetzt. Und doch waren die Vorlagen, z. B. der österreichische Handelsvertrag von 1868, oft sehr umfassend.

Aber auch wo Debatten stattfinden, sind sie selten von realer Bedeutung. Es fehlt zwar fast nie an Bedenken, Ausstellungen, Vorbehalten. Wie denn nach einer Aeusserung B i s m a r c k s beim amerikanischen Staatsangehörigkeits-Vertrage, einige Abgeordnete es nicht über sich gewinnen können, eine Regierungsvorlage ohne eine gewisse Werthsverminderung, ohne ein gewisses „timeo Danaos“ anzunehmen. Aber diese Bedenken sind kaum jemals ernsthaft gemeint. Man lässt sich sehr leicht über alle materiellen Mängel, über alle Ungenauigkeiten der Uebersetzung vom Tische des Bundesraths her beruhigen. Es ist ein durchaus friedliches Turnier und erinnert hie und da an die Opposition bei Promotionen. Im besten Falle handelt es sich um weitergehende Wünsche

für die Zukunft. In dieser Beziehung kommen in erster Linie die Postverträge in Betracht. Kein einziger ist berathen worden ohne aufrichtige Anerkennung für die Verdienste des Generalpostdirektors, aber kein einziger ist auch unbemängelt geblieben; die Höhe des internationalen Portos ist dabei ein sehr beliebter, viel behandelter Gegenstand. Man ergeht sich aber auch in Exkursen, die weiter abliegen. So hat z. B. der Abgeordnete Bunsen als Referent über den Postvertrag mit Grossbritannien und Irland am 13. Mai 1870, „da es bedauerlich sein würde, wenn eine so wichtige und angenehme Reform ohne alles Einläuten hier im Hause, ohne Sang und Klang ins Leben treten würde", die Vorzüge der Route über Rotterdam erörtert, die Zustimmung der fachmännischen Autoritäten aber nicht gewonnen. Die Neigung bei Gelegenheit von Verträgen anderweite Fragen in die Diskussion zu ziehen findet sich auch sonst. So war bei Gelegenheit des Zollvereins-Vertrages vom 8. Juli 1867 vom Zollvereine selbst keine Rede, dagegen wurde das Verhältniss zu Süddeutschland ausführlich erörtert, in dieser Beziehung sogar vom Abg. Lasker eine Resolution vorgeschlagen, die derselbe aber im Laufe der Debatte wieder zurückzog. So gab der badische Militär-Freizügigkeits-Vertrag am 3./5. Juni 1869 Veranlassung zu anerkennenden Aeusserungen über die badische Politik. So wurde endlich, nach Bismarcks Worten, bei einer Frage über Jurisdiction, die grosse Frage nicht nur der deutschen, sondern auch der auswärtigen Politik zum Gegenstande der Diskussion gemacht, als bei Gelegenheit der dritten Berathung über den Badischen Rechtshülfs-Vertrag am 24. Februar 1870 der Abg. Lasker die Resolution auf den Eintritt Badens in den Norddeutschen Bund stellte, die aber wiederum zurückgezogen wurde.

Ausführlichere Debatten haben nur stattgefunden im Reichstage am 5. bis 9. December 1870 über die Versailler Verträge, allenfalls beim Konsular-Vertrage mit den Vereinigten Staaten am 12. und 15. April 1872; im Zollparla-

mente am 9., 11. und 14. Mai 1868 über den österreichischen Handelsvertrag, am 27. April 1870 über den mexikanischen Handelsvertrag.

Die Annahme ist fast regelmässig pure erfolgt und es sind selten Amendements überhaupt gestellt worden; die beim belgischen Auslieferungs-Vertrage von Mende am 15. März 1870 vorgeschlagenen wurden sämmtlich verworfen; ebenso die zahlreichen Amendements, welche sich auf den Vertrag mit Baden und Hessen vom 15. November 1870, und auf die in demselben enthaltene Verfassung des deutschen Bundes bezogen, und die bei der dritten Berathung demgemäss zurückgezogen wurden.

Nur in zwei Fällen ist eine einfache Genehmigung nicht erfolgt. Zunächst hinsichtlich des Zollvereins-Vertrages vom 8. Juli 1867, indem auf Antrag des Abgeordneten Braun bei der Schlussberathung am 26. October 1867 mit sehr grosser Mehrheit beschlossen wurde, „dem Vertrage die verfassungsmässige Genehmigung zu ertheilen, und zwar 1) in Bezug auf jeden einzelnen der 3 Staaten und unter der Bedingung, dass die rechtliche Verbindlichkeit des mit einem jeden derselben durch Preussen abgeschlossenen Bündnissvertrages nicht in Frage gestellt werde, und 2) mit der Ermächtigung für das Bundespräsidium, in dem Fall, dass der Vertrag vom 8. Juli 1867 nicht mit allen, sondern nur mit einem oder einzelnen der süddeutschen Staaten zur Ausführung kommen sollte, die sich hieraus ergebenden Aenderungen in dem Art. 8. §. 1 des Vertrages festzustellen, vorbehaltlich der in der nächsten Sitzungsperiode einzuholenden Genehmigung des Reichstags."

Die Annahme der Bündniss-Verträge durch die süddeutschen Kammern machte diese Vorsichtsmassregeln unnöthig.

Ein ähnlicher Vorgang fand hinsichtlich des Rechtshülfs-Vertrages mit Hessen in den Sitzungen des Reichstages am 2. und 4. April 1870 statt. Es wurde nämlich bei der zweiten Berathung der Bernuth-Schwartze'sche Antrag ange-

nommen, dahin lautend: „Der Reichstag wolle beschliessen: 1) dem Vertrage die Genehmigung zu ertheilen; 2) gleichzeitig die Erklärung auszusprechen, dass durch Art. 45 eine Verpflichtung oberhessischer Gerichte und Behörden, Angehörige des Norddeutschen Bundes, welche nicht dem hessischen Staatsverbande angehören, nach Südhessen auszuliefern nicht begründet werden soll; 3) den Herrn Bundeskanzler zu ersuchen, eine der Resolution unter 2 entsprechende Deklaration des Art. 45 bei Austausch der Ratifikationen vertragsmässig festzustellen“.

Der Bundesrath stimmte diesen Beschlüssen des Reichstags zu. Der Bundeskanzler setzte den hessischen Gesandten davon in Kenntniss. Und dieser erklärte sodann in einer Note an den Bundeskanzler das Einverständniss seiner Regierung sowohl in materieller Hinsicht, als auch darüber, auf welchem formellen Wege dies materielle Einverständniss konstatirt werden solle. Dem Reichstage wurde das bei der dritten Lesung mitgetheilt, die Beschlüsse der zweiten Lesung wurden darauf wiederholt.

Blosse Resolutionen sind endlich in folgenden Fällen gefasst worden. Zunächst bei Gelegenheit des Vertrages mit Salvador 1871 zu Art. 9 über dessen Sinn, womit sich Delbrück einverstanden erklärte. Sodann bei Gelegenheit der Konsular-Konvention mit Nordamerika am 15. April 1872, „den Reichskanzler aufzufordern, dass beim Austausch der Ratifikationen protokollarisch konstatirt werde, „dass der englische Text entsprechend der Absicht, die aus dem deutschen Texte klar hervorgeht, aufgefasst werde“, eine Resolution, welcher das Protokoll vom 29. April 1872 entsprochen hat; eine Mittheilung an den Reichstag scheint aber nicht erfolgt zu sein. Ferner bei Gelegenheit des Handels- und Schifffahrts-Vertrages mit Portugal in derselben Sitzung am 15. April 1872 zu Art. 18 in ganz analoger Weise über dessen bei der Ratifikation in geeigneter Weise festzustellenden Sinn. Endlich bei Gelegenheit des mexikanischen Handelsvertrages im

Zollparlament nach dem Antrag des Referenten Meier-Bremen, während der Referent Schleiden ursprünglich die Genehmigung des Vertrages von der förmlichen Bedingung abhängig machen wollte, dass bei der Ratifikation eine Deklaration des Sinns mehrerer Artikel erfolge.

2. Was bedeutet die Zustimmung des Bundesraths zum Abschluss von Staatsverträgen?

Man ist allgemein einverstanden, dass diese Mitwirkung in einer Beschlussfassung über den Vertrag selbst bestehe und dass die verweigerte Zustimmung die Folge der Nichtigkeit nach sich ziehe. In der That ergibt sich das nicht bloss aus den Worten des Art. 11, sondern auch aus dem Gesammtcharakter der Reichsverfassung, insofern der Bundesrath keineswegs als eine Gewaltenbeschränkung, sondern als der eigentliche Träger der Reichsgewalt erscheint.

Man hat nun aber aus der Verschiedenheit der Ausdrücke, welche zur Bezeichnung der Mitwirkung des Bundesraths und des Reichstages gebraucht sind, indem die Zustimmung des Bundesraths zum Abschluss, die Genehmigung des Reichstags zur Gültigkeit der Staatsverträge erfordert wird, die Folgerung gezogen, dass die Mitwirkung des Bundesraths eine qualitativ andere sein müsse, als die des Reichstags, und dass daher, wenn zwar für den Bundesrath eine vorhergehende Genehmigung nothwendig sei, für den Reichstag eine bloss nachträgliche genüge [1]).

Es bedarf zunächst keiner Bemerkung darüber, dass die Ausdrücke Zustimmung und Genehmigung so identisch sind, wie nur zwei Ausdrücke überhaupt sein können. Aber auch die Ausdrücke Abschluss und Gültigkeit haben keine ver-

[1]) Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes (1870) S. 108. v. Rönne, Verfassungsrecht des Deutschen Reichs (1872) S. 60.

schiedenartige Bedeutung. Es ergibt sich vielmehr aus der Entstehungsgeschichte des Art. 11, dass die Verschiedenheit der Fassung eine rein zufällige ist. Sie ist einfach der Ausdrucksweise derjenigen Amendements entlehnt, aus denen der Artikel successive gebildet ist, ohne dass damals, insbesondere bei Gelegenheit des Amendements Lette, irgendwie ersichtlich gemacht wäre, dass man einen materiellen Unterschied beabsichtigt hätte. Es ist das auch um so unwahrscheinlicher, als die übrigen damals gestellten Amendements, insbesondere die Amendements Ausfeld-Schulze und Erxleben-Zachariae diese Verschiedenheit des Ausdrucks nicht hatten, indem es in dem ersteren hiess: „ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags erforderlich", in dem letztern aber gesagt war: „bedürfen diese Verträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags". Die Verwerfung dieser Amendements erfolgte aber lediglich wegen ihres sonstigen Inhalts; das Amendement Ausfeld-Schulze ist in diesem Theile nicht einmal zur Abstimmung gekommen.

Es ist nun zwar in vielen Fällen das Einverständniss des Bundesraths schon vor dem Beginne der Verhandlungen festgestellt worden, indessen beruht dies doch nur auf bundesfreundlicher Konnivenz, ohne dass eine rechtliche Verpflichtung des Kaisers zu einem solchen Verfahren aus der Reichsverfassung abzuleiten wäre, wie auch aus den bekannt gewordenen Bundesraths-Verhandlungen keineswegs hervorgeht, dass in allen Fällen so verfahren sei. Vielmehr erfolgt die eigentliche verfassungsmässige Zustimmung des Bundesraths erst nach der Unterzeichnung des Vertrags, regelmässig auf Grund eines schriftlichen Berichts eines oder mehrerer Bundesraths-Ausschüsse.

So heisst es z. B. in dem Bericht der Vereinigten Ausschüsse für das Landheer und die Festungen und für Justizsachen vom 16. März 1868 in Bezug auf den zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Vereinigten Staaten unterm

22. Februar 1868 unterzeichneten Vertrag in Betreff der Staatsangehörigkeit, dass der Bundeskanzler unterm 5. Febr. desselben Jahres den Abschluss des Vertrages den Bundesregierungen vorgeschlagen habe, und dass die Unterzeichnung erfolgt sei, nachdem von keiner Seite Widerspruch erhoben war, und unter Berücksichtigung verschiedener Wünsche, welche einzelne Regierungen geäussert hatten. Gegenwärtig sei der Vertrag zur Ertheilung der förmlichen Zustimmung dem Bundesrathe vorgelegt worden. Die Vereinigten Ausschüsse trügen nunmehr darauf an, dass der Bundesrath dem abgeschlossenen, richtiger dem unterzeichneten, Vertrage die Zustimmung ertheilen und das Präsidium zur Vorlage desselben an den Reichstag zum Zweck der verfassungsmässigen Genehmigung ersuchen wolle.

Aehnlich heisst es in dem Berichte der Ausschüsse des Bundesraths des Zollvereins für Zoll- und Steuerwesen und für Handel und Verkehr vom 31. Mai 1869, dass auf Grund des durch den Bundesrath des Zollvereins am 18. März 1868 erklärten Einverständnisses vom Präsidium die Verhandlungen mit der Schweiz wieder aufgenommen und durch Unterzeichnung des Vertrags zu Ende geführt seien, dass sodann unterm 19. Mai 1869 der Bundesrath des Zollvereins die Ausschüsse mit der Berichterstattung über die Vorlage beauftragt habe, und dass das Ergebniss der einstimmige Beschluss der Ausschüsse gewesen sei, dem Bundesrathe die verfasungsmässige Zustimmung zu dem Vertrage zu empfehlen.

Die Thatsache der vorher stattgefundenen Ermächtigungen ist aber auch in andern Ausschussberichten, z. B. hinsichtlich des Handelsvertrages mit Japan und mit Hawai ausdrücklich bezeugt; wie auch bei Gelegenheit einer Interpellation wegen des mexikanischen Handelsvertrages vom Tische des Bundesraths aus erklärt wurde, dass das Präsidium des Zollvereins im Begriff sei, dem Bundesrathe des Zollvereins eine Vorlage zu machen, in welcher es das Einverständniss

dazu nachsucht, im Namen des Zollvereins kommerzielle Verhandlungen mit der mexikanischen Regierung zu beginnen[1]).

Mit der Ausdehnung des Bundesstaats auf Süddeutschland ist übrigens das föderative Element gerade auf dem Gebiete der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheit verstärkt worden. In der Verfassung des deutschen Bundes vom 15. November 1870 und in der jetzigen Reichsverfassung vom 16. April 1871 findet sich ein neuer Ausschuss des Bundesraths für die auswärtigen Angelegenheiten, in dem Preussen keine Stimme besitzt, und der zwar nicht die unmittelbare Instruktion der Gesandten vornimmt, aber vom Präsidium Mittheilungen über die politische Lage erhält, auch seinerseits Anträge beim Bundesrathe zu stellen befugt ist[2]).

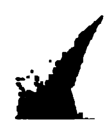
Es versteht sich endlich von selbst, dass in den dazu geeigneten Fällen die Zustimmung mit der in Art. 78 der Reichsverfassung vorgeschriebenen Stimmenmehrheit erfolgt sein muss, was auch in solchen Fällen in dem Schreiben des Reichskanzlers, mit welchem der betreffende Vertrag an den Reichstag gelangt, besonders erwähnt zu werden pflegt.

III. Der Umfang der Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag.

Jener Art der Mitwirkung sind im Allgemeinen alle diejenigen Verträge unterworfen, welche sich auf Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören.

[1]) Vgl. übrigens v. Aufsess, Die Zölle und Verbrauchssteuern des deutschen Reichs, in Hirths Annalen, Jahrg. 1873, S. 311 ff.

[2]) Aeusserungen Delbrücks in den Sitzungen des Reichtags vom 5. u. 8. Dec. 1870 (Sten.-Ber. S. 69. 140).



Es handelt sich also nicht, wie von manchen Schriftstellern stillschweigend angenommen wird, schlechthin um alle Verträge, deren Gegenstand unter eine der Nummern des Art. 4 fällt, sondern nur um diejenigen Verträge, deren Gegenstand nach Art. 4 in den Bereich der Gesetzgebung fällt. Der Begriff Gesetzgebung ist dabei in dem Sinne zu nehmen, wonach derselbe identisch ist mit dem Begriffe der gesetzgebenden Gewalt, so dass also als Gegensatz zur Gesetzgebung nicht sowohl der Begriff der Vollziehung im materiellen Sinne, als vielmehr der Begriff der vollziehenden Gewalt erscheint, die sich nach der Reichsverfassung in sehr verwickelter Weise zwischen Kaiser und Bundesrath vertheilt. Es bedarf mithin keiner der Gegenstände des Art. 4 bei seiner vertragsmässigen Regulirung unbedingt und unter allen Umständen der vorherigen Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag; selbst die Handelsverträge entbehren nach der Reichsverfassung der nach der preussischen Verfassungsurkunde ihnen eingeräumten besonderen Stellung. Vielmehr können alle Massnahmen, welche, würden sie nicht durch einen Vertrag geregelt, zur ausschliesslichen Kompetenz des Kaisers oder des Bundesrathes gehörten, auch in vertragsmässiger Form ohne Konkurrenz des Reichstages, beziehungsweise des Bundesrathes, erledigt werden. Das naturgemässe Verhältniss der Exekutive in ihrer verschiedenartigen Stellung nach Innen und nach Aussen würde sonst in sein Gegentheil verkehrt.

Nun bezieht sich allerdings der Art. 4 in erster Linie nicht sowohl auf die Abgrenzung von Gesetzgebung und Vollziehung, als vielmehr auf die Abgrenzung von Reichszuständigkeit und Landeszuständigkeit. Es wird zwar im Eingange des Artikels in den Worten: „Der Beaufsichtigung des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten“ ganz im Allgemeinen auf die verschiedenen Richtungen der Reichsgewalt innerhalb ihrer Kompetenz hingewiesen, eine nähere Bestimmung aber hinsichtlich der Grenz-

linie zwischen Gesetzgebung und Vollziehung ist in Art. 4 und in der Reichsverfassung überhaupt nicht gegeben.

Eine bloss theoretische Betrachtungsweise kann diesen Mangel nicht ersetzen. Denn wenn man auch im Allgemeinen davon auszugehen hat, dass im konstitutionellen Staate der Gegenwart die Gesetzesform für die Emanation aller selbständigen allgemeinen Normen Regel ist, so gibt man sich doch einer auf mangelhafter Kenntniss des bestehenden Rechtszustandes beruhenden Täuschung hin, wenn man annimmt, dass irgendwo die Verordnungen lediglich Ausführungs- und Vollzugsverordnungen seien, in dem Sinne, den gegebenen Rechtsstoff weiter zu verarbeiten. Die Grenzlinie zwischen Gesetzgebung und Vollziehung kann für die verschiedenen Gebiete des öffentlichen Lebens nur aus der positiven Rechtsordnung eines konkreten Staates entnommen werden. Für das Reich ist daher eine klare Vorstellung von den Gegenständen, die in den Bereich der Gesetzgebung, und von denen, die in den Bereich der Vollziehung fallen, nur hinsichtlich derjenigen Gebiete zu gewinnen, auf denen die Reichsgesetzgebung bereits thätig geworden ist.

Am klarsten ist dieser Unterschied auf den Gebieten des Post- und Telegraphenwesens festgestellt worden. Schon der Art. 48 Abs. 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte nämlich bestimmt: „Die in Art. 4 vorgesehene Gesetzgebung des Bundes in Post- und Telegraphen-Angelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den gegenwärtig in der preussischen Post- und Telegraphen-Verwaltung massgebenden Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist.“ Der Art. 48 Abs. 2 der deutschen Reichsverfassung hat diesen Satz wörtlich wiederholt, mit der Modifikation, dass statt auf die preussische auf die norddeutsche Post- und Telegraphen-Verwaltung hingewiesen wurde.

Was nun zunächst das Postwesen betrifft, so ist die gesetzliche Regelung desselben während des Norddeutschen

Bundes durch das Gesetz über das Postwesen vom 2. November 1867, durch das Gesetz über das Posttaxwesen vom 4. November 1867 und durch das Gesetz betreffend die Portofreiheiten vom 5. Juni 1869 erfolgt, während gegenwärtig im deutschen Reiche die beiden Gesetze über das Postwesen und über das Posttaxwesen vom 28. Oktober 1871, und die Posttax-Novelle vom 17. Mai 1873 massgebend sind. In die Gesetzessphäre gehören demnach die Bestimmungen über den Postzwang, über die Garantien und die Vorrechte der Post, über Strafen und Strafverfahren, endlich über die Höhe des Portos für Briefe und Packete [1]). Dagegen gehören nach der ausdrücklichen Bestimmung des §. 50 des Postgesetzes in die Verordnungssphäre nicht bloss Anordnungen zur Aufrechthaltung der Ordnung und Sicherheit im Postbetriebe, insbesondere der für Annahme der eingelieferten Gegenstände erforderlichen Bedingungen, die Vorschriften über die Behandlung unbestellbarer Sendungen und dergleichen mehr, sondern auch die Feststellung der Gebühren für Postanweisungen und sonstige Geldübermittelungen, für Sendungen von Drucksachen, Waarenproben und Mustern, für Korrespondenzkarten, die Bestimmung des Personengeldes, der Gebühr für Beförderung von Passagiergut u. s. w. [2]). An-

---

[1]) Dabei ist zu bemerken, dass das Gesetz vom 5. Juni 1869 ein vollständig neues Gebiet für die Gesetzgebung gewonnen hat, da die Bewilligung von Portofreiheiten bisher lediglich im Verwaltungswege geschehen war; dadurch ist also die Schranke durchbrochen worden, welche der Art. 48 der Reichsverfassung der Ausdehnung des Gesetzgebungsgebiets dadurch gezogen hatte, dass die früheren preussischen Bestimmungen massgebend sein sollten. Es mag hier auf sich beruhen bleiben, inwiefern jede derartige Modifikation des Art. 48 eine Verfassungsänderung enthält.

[2]) Das auf Grund von §. 50 erlassene Reglement v. 30. Nov. 1871 mit Berichtigungen und Nachträgen bei Hirth, Annalen 1873 S. 1018 ff. Es sind mithin lediglich im Verwaltungswege eingeführt worden die Korrespondenzkarten, die Postmandate, die Bücherbestellzettel etc. Das Nähere bei Fischer, Die Verkehrsanstalten des deutschen Reichs,

dererseits ist die Ordnung der rechtlichen Beziehungen des Telegraphenwesens, selbst da, wo diese in das Gebiet des Privat- und Strafrechts eingreifen, wie die Bestimmungen über die Haftpflicht und den Gebührentarif, in Uebereinstimmung mit den früheren preussischen Zuständen, aber in Abweichung von den Zuständen anderer Länder, fast ausschliesslich im Verwaltungswege erfolgt. Abgesehen von den im Strafgesetzbuche zum Schutze des Telegraphenwesens enthaltenen Normen und von dem Gesetze, betreffend die Einführung von Telegraphenfreimarken vom 16. Mai 1869, beruht alles Uebrige auf der sogenannten Telegraphenordnung, die für den Norddeutschen Bund unterm 28. December 1867, für das deutsche Reich unterm 21. Juni 1872 ohne jede Mitwirkung des Reichstages erlassen ist.

Demgemäss sind einerseits die Postverträge ihrer grossen Mehrzahl nach zu ihrem Abschlusse und zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung und Genehmigung von Bundesrath und Reichstag unterworfen, thatsächlich alle diejenigen, die im Bundes-, beziehungsweise im Reichsgesetzblatte, im Ganzen 26, bis Ende 1873 publicirt worden sind; denn alle diese, auch die oft nur aus einem einzigen Artikel bestehenden Additional-Verträge, greifen wenigstens mit einigen Bestimmungen in die Sphäre der Postgesetzgebung ein, insofern die weit meisten derselben gerade durch das Verlangen nach einer Reform des internationalen Brief- und Packetportos herbeigeführt sind, wenn auch daneben in fast allen solche Festsetzungen sich finden, die lediglich in die Verordnungssphäre gehören, und die, wenn sie allein ständen, eine Mitwirkung der gesetzgebenden Gewalt nicht erforderlich gemacht hätten. Im Postamtsblatte sind auch wirklich Verträge enthalten, die, weil ihr Inhalt

in v. Holtzendorffs Jahrb. II, 239. Der Erlass dieser reglementarischen Normen soll zwar nach Art. 50 der Reichsverfassung dem Kaiser zustehen, der §. 50 des Reichspostgesetzes hat diesen Grundsatz jedoch in Bezug auf gewisse Regelungen zu Gunsten des Bundesraths modificirt.

innerhalb der Sphäre der Verwaltung sich bewegt, in der That von dieser allein abgeschlossen sind. So hat sich z. B. die Norddeutsche Postverwaltung mit zwölf europäischen und mit der Postverwaltung der Vereinigten Staaten über die Zulassung der Korrespondenzkarten noch während des Jahres 1870 verständigt [1]). So könnte auch das Postmandatwesen auf administrativem Wege zu einer internationalen Einrichtung gemacht werden, nur versteht sich von selbst, dass in diesem Falle die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren dann nothwendig werden würde, wenn es sich etwa um die Einführung der in Belgien bestehenden Einrichtung, wonach die Protesterhebung bei in Wechselform vorgelegten Zahlungsanweisungen durch die Postverwaltung zu geschehen hat, handeln sollte, denn das wäre zwar kein Eingriff in die Postgesetzgebung (Art. 4 No. 10), wohl aber ein Eingriff in das Wechselrecht (Art. 4 No. 13). Es versteht sich ausserdem von selbst, dass die Verwaltung durch Gesetz oder durch einen im Wege der Gesetzgebung abgeschlossenen Vertrag ermächtigt werden kann, auch über den eigentlichen Umfang ihrer Kompetenz hinaus Vertragsabschlüsse selbständig vorzunehmen, wie denn im Deutsch-Oesterreichisch-Ungarischen Postvertrage vom 7. Mai 1872 angesichts der damals schon in Aussicht genommenen Reform des Postpäckereiverkehres (Gesetz vom 17. Mai 1873) den beiderseitigen Verwaltungen die Ermächtigung ertheilt wurde, sich über eine Veränderung und Vereinfachung des Fahrposttarifs auf Grund einer Verminderung der Gewichts- und Entfernungsstufen zu verständigen [2]). Dagegen werden aber die Telegraphenverträge in

[1]) Vgl. Fischer in v. Holtzendorffs Jahrb. I, 444.

[2]) Ein anderer Fall ist die in der Sitzung des Reichstags vom 31. Mai 1872 erwähnte, durch die Herabsetzung des Transitportos nach Frankreich und durch den Abschluss des Spanischen Postvertrags veranlasste, im Verwaltungswege auf Grund der Ermächtigung im Vertrage von 1864 erfolgte Herabsetzung des Briefportos nach Portugal. Man könnte zwar fragen, ob die Ermächtigung im Vertrage von 1864

der Regel einseitig von der Verwaltung abgeschlossen, sowohl die Separatverträge mit den einzelnen Ländern, als auch die Telegraphen-Vereinsverträge, die übrigens meist schon in früherer Zeit von Preussen abgeschlossen, vom Norddeutschen Bunde und vom Deutschen Reiche aber räumlich und sachlich ausgedehnt und weitergebildet sind. Eine unerklärliche Ausnahme bildet in dieser Hinsicht nur der luxemburgische Telegraphenvertrag von 1868, der im Gegensatz zu allen übrigen nicht bloss vom Reichstage genehmigt, sondern auch im Bundesgesetzblatte publicirt worden ist [1]). Sollte endlich das Post- und Telegraphenwesen in einigen Ländern gar

---

genügte, denn in Preussen verstand sich der selbständige Abschluss der Postverträge durch die Verwaltung von selbst, da sie nicht zu denen gerechnet wurden, welche Lasten oder Verpflichtungen auflegten; eine solche Ermächtigung hat daher streng genommen nur eine Bedeutung für die verschiedenen Behörden innerhalb der Verwaltung. Die Frage mag aber um so mehr auf sich beruhen bleiben, als der neue Postvertrag mit Portugal, über den man gerade berieth, genau dieselbe Bestimmung enthielt, und nur der Umstand, dass dieser neue Vertrag aus Rücksichten, die auf der portugiesichen Seite lagen, erst nach Jahresfrist zur Ausführung gelangen konnte, die Massregel überhaupt erforderlich machte.

[1]) Die wichtigsten neuern Telegraphenverträge sind der österreichich-ungarische vom 5. Oct. 1871, und der Telegraphen-Vereinsvertrag vom 14. Jan. 1872. (Vgl. das Amtsblatt der Telegraphen-Verwaltung.) Es stellt sich übrigens dabei heraus, dass das internationale Element im Telegraphenwesen sehr viel mehr entwickelt ist, als im Postwesen, denn während beim Postwesen regelmässig die aus inländischer Initiative hervorgegangenen Massregeln erst nachträglich zu internationalen gemacht werden, so geht beim Telegraphenwesen häufig die internationale Regelung der einheimischen vorher, wie denn das auf dem letzten internationalen Telegraphen-Kongresse zu Rom 1871 vereinbarte Reglement für den internationalen Dienst die Grundlage für die mit dem gleichen Zeitpunkte ins Leben getretene neue deutsche Telegraphenordnung gewesen ist; an einem internationalen Postverein fehlt es ja bisher überhaupt. Vgl. Fischer a. a. O.

nicht oder doch nur unvollständig an den Staat geknüpft sein, so würden die desfallsigen Post- und Telegraphenverträge selbstverständlich den Charakter von Staatsverträgen nicht haben, sondern nur in die Sphäre gewöhnlicher fiskalischer Verträge fallen, und nach den für diese geltenden Grundsätzen zu beurtheilen sein; wie z. B. die deutsche Postverwaltung unterm 20. Januar 1872 wegen des Postpäckereiverkehrs, der in Frankreich von dem Postdienstbetriebe ausgeschlossen ist, mit der französischen Ostbahngesellschaft kontrahirt hat; das Gleiche würde auf dem Gebiete des Telegraphenwesens eintreten, wenn es sich etwa um Vereinbarungen mit den Unternehmern unterseeischer Leitungen oder der Telegraphenleitungen der Vereinigten Staaten handelte.

Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens ist bisher hauptsächlich nur eine Abgrenzung zwischen Reichs- und Landeszuständigkeit, die jedoch auch noch einer weiteren Regulirung bedarf, und nur in ganz geringem Masse eine Abgrenzung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung erfolgt. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass die vom Reiche an Stelle Preussens abgeschlossenen, oben bereits erwähnten Eisenbahnverträge einer Zustimmung von Bundesrath und Reichstag auch dann nicht bedurft haben würden, wenn man sie ernsthaft als Reichsverträge betrachten wollte. Der Inhalt derselben bezieht sich eben lediglich auf die Koncessionirung, den Betrieb, die Spurweite, den Tarif, den Fahrplan, die Zollabfertigung, die Anlage von Doppelgleisen, die Anschlusspunkte, die Endbahnhöfe; das aber sind Alles Angelegenheiten, die nach den Art. 41—47 der Reichsverfassung unter allen Umständen zur Reichsverwaltung, nicht aber zur Reichsgesetzgebung gehören würden, sei es nun dass die fragliche Eisenbahn für Rechnung des Reiches angelegt oder Seitens des Reiches an Privatunternehmer zur Ausführung koncessionirt würde.

Der einzige sonstige Fall, wo ein unter die Gegenstände

des Art. 4 gehöriger Vertrag im Reichsgesetzblatte publicirt ist, ohne dem Reichstag vorgelegt zu sein, ist die Konvention zwischen dem deutschen Reiche und Belgien, betreffend die gegenseitige Zulassung der in den Grenzgemeinden wohnhaften Medizinalpersonen zur Ausübung der Praxis vom 7. Februar 1873. Der Art. 1 dieses Vertrages setzt fest, dass die belgischen Aerzte, Wundärzte, Hebammen und Thierärzte, welche in den an Deutschland grenzenden belgischen Gemeinden wohnhaft sind, zur Ausübung ihrer Berufsthätigkeit in den deutschen Grenzgemeinden in gleicher Weise, wie ihnen dies in der Heimath gestattet ist, befugt sein sollen. Der Art. 2 schliesst jedoch die Selbstverabreichung von Arzneimitteln, abgesehen von dem Falle drohender Lebensgefahr, aus. Der Art. 3 endlich versagt die dauernde Niederlassung oder die Begründung des Domizils, es sei denn, dass sie die in Deutschland für die Ausübung ihres Berufes geltenden gesetzlichen Bestimmungen erfüllen, und sich nochmaliger Prüfung unterziehen. Dieser Vertrag enthält nun, wenn man ganz streng sein will, nur unter der Voraussetzung keine Alteration des §. 29 der Gewerbeordnung, mithin nur dann keinen Eingriff in die Gesetzgebung, wenn man annimmt, dass jene belgischen Medizinalpersonen bei Ausübung ihrer Thätigkeit in den deutschen Grenzdistrikten vermeiden, sich Aerzte u. s. w. zu nennen, denn im gegentheiligen Falle wäre das gesetzliche Erforderniss der Approbation vertragsmässig beseitigt, was eben unstatthaft ist. Jene Voraussetzung darf aber um so mehr als die stillschweigende Grundlage des ganzen Vertrages angesehen werden, als das ausdrückliche Verbot der Selbstverabreichung von Arzneimitteln auf die strikte Einhaltung der der Exekutive zustehenden Befugnisse bei der Vertragschliessung hindeutet; denn während das sonstige Heilgewerbe bis auf jene unbedeutende Einschränkung freigegeben ist, so darf dagegen eine Ausübung des Apothekergewerbes, und diese liegt doch schon in der ärztlichen Selbst-

dispensation, ohne Approbation nach den Bestimmungen der Gewerbeordnung unbedingt nicht stattfinden [1]).

Wenn nun aber auch die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren keineswegs bei allen Staatsverträgen, die unter Art. 4, sondern nur bei denjenigen, die speciell in den Bereich der Gesetzgebung nach Art. 4 fallen, stattfindet, so ergibt sich doch als Resultat des Art. 11 der Reichsverfassung auch in dieser quantitativen Beziehung eine bedeutende Ausdehnung in der Machtstellung der gesetzgebenden Gewalt des Reiches gegenüber der Machtstellung der gesetzgebenden Gewalt des preussischen Staates. Denn es sind der Mitwirkung des Reichstages in der Zeit von 1867—1873 etwa siebenzig Staatsverträge unterbreitet; eine Zahl, die ziemlich genau der Zahl derjenigen Verträge gleichkommt, die in Preussen während der Zeit von 1850—1873 zur Vorlage gebracht sind.

Es besteht endlich in der Bezugnahme des Art. 11 auf Art. 4 noch eine Unklarheit in gleichsam entgegengesetzter Richtung. Nach dem Wortlaute müsste man nämlich annehmen, dass die Kompetenz der gesetzgebenden Faktoren beim Abschluss der Verträge nur begründet sei, wenn der Gegenstand nach Art. 4, nicht aber wenn er nach irgend einem anderen Verfassungsartikel in die Gesetzgebungssphäre gehörte. Es kann hier davon abgesehen werden, dass der Art. 4, wie schon mehrfach hervorgehoben wurde, die Kompetenz der Reichsgewalt in der That nicht vollständig erschöpft, denn diese sonstigen Kompetenzbefugnisse werden zu Vertragschliessungen kaum einen Anlass bieten. Aber um so entschiedener muss daran erinnert werden, dass die vertrag-

---

[1]) Hierher gehört übrigens ferner, wie sich nachträglich ergibt, die Bekanntmachung, betr. den mit der Regierung der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen vereinbarten gegenseitigen Schutz der Waarenbezeichnungen, vom 11. Juli 1872; sowie die Bekanntmachung, betr. die Uebereinkunft mit Russland wegen des gegenseitigen Schutzes der Waarenbezeichnungen, vom 18. August 1873.

schliessende Gewalt leicht in die Lage kommen kann, die Reichsverfassung selbst zu alteriren; es würde insbesondere eine Verfassungsänderung sein, wenn der Umfang des Bundesgebietes in einer von Art. 1 der Reichsverfassung abweichenden Weise vertragsmässig regulirt würde. Es wäre jedoch eine blosse Buchstaben-Interpretation, wenn man in solchem Falle die Nothwendigkeit der Mitwirkung beim Abschlusse der Staatsverträge Seitens der gesetzgebenden Gewalt leugnen wollte. Es fragt sich nur, ob nicht in dem wichtigsten der hier möglichen Fälle, bei Friedensverträgen, wieder eine andere Rechtsregel Anwendung findet [1]).

Das aber ist ganz zweifellos, dass bei Verträgen, die weder nach Art. 4 noch nach irgend einem anderen Verfassungsartikel in das Gesetzgebungsgebiet eingreifen, also namentlich bei solchen, die ihre Wirksamkeit nur nach Aussen hin geltend machen, sowohl der Abschluss wie die Ausführung ausschliesslich zur Kompetenz des Kaisers gehört; wie denn z. B. der Vertrag zwischen Deutschland, Oesterreich, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Russland und der Türkei, betreffend die Revision derjenigen Bestimmungen des Pariser Vertrages vom 30. März 1856, welche sich auf die Schifffahrt im Schwar-

---

[1]) Die Verfassung des Nordd. Bundes bot eine Schwierigkeit dar in Bezug auf das Verhältniss von Art. 4 zu Art. 37. Der Art. 37, Nr. 1, legte nämlich dem Bundesrathe die Beschlussfassung über die dem Reichstage vorzulegenden Handels- und Schifffahrtsverträge bei. Die Entstehungsgeschichte der Nordd. Bundes-Verf. verbreitet darüber Licht. Die Bestimmung des Art. 37 war die einzige Betheiligung des Bundesraths bei Vertragsabschliessungen, welche der preuss. Entwurf gewährt hatte. Die Bestimmung verlor daher alle Bedeutung, seitdem dem Bundesrathe und später auch dem Reichstage eine Mitwirkung bei Vertragschliessungen im Umfange des Art. 4. zugestanden war, insofern zu den Gegenständen des Art. 4. auch die Zoll- und Handelsgesetzgebung gehört. Sie ist deshalb mehr aus Versehen stehen geblieben, und schon in der Verfassung des deutschen Bundes, ebenso in der jetzigen Reichsverfassung weggelassen.

zen Meere und auf der Donau beziehen, d. d. London, 13. März 1871, dem Reichstage nicht vorgelegt worden ist[1].

IV. Die Stellung von Bundesrath und Reichstag zu sonstigen Staatsverträgen.

A. Die Friedensverträge.

Es fragt sich, ob die Friedensverträge mit allen anderen Staatsverträgen ganz auf gleicher Linien stehn, so dass sie vom Kaiser allein abgeschlossen werden, wenn der Inhalt sich auf Einstellung der Feindseligkeiten und dergleichen beschränkt, die Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag aber dann erforderlich wird, wenn der Inhalt in das Gesetzgebungsgebiet, sei es nach Art. 4 oder nach irgend einem andern Verfass-

[1] Der Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867 über Luxemburg gehört insofern nicht hierher, als er noch vor der Konstituirung des Norddeutschen Bundes lediglich von Preussen abgeschlossen ist, obgleich die Frage im konstituirenden Reichstag aus Veranlassung der Interpellation des Abg. v. Bennigsen am 1. April 1867 zur Debatte kam. Uebrigens würde der Vertrag ein solcher sein, der, wie er in Preussen einseitig von der Krone abgeschlossen wurde, so auch im Reiche zur Prärogative des Kaisers gehören würde; denn die in demselben getroffenen Arrangements, wie die Neutralisirung des Landes, die Kollektivgarantie der Mächte, die Schleifung der Festungswerke der Stadt Luxemburg, die Räumung des Platzes Seitens der preussischen Truppen, die Aufhebung des Herzogthums Limburg bedürfen in keiner Weise einer Mitwirkung des Reichstags. Ebenso verhält es sich mit dem Vertrage, den Preussen im Namen des Norddeutschen Bundes im Juli 1870 mit England abschloss, wonach der Norddeutsche Bund sich zur Aufrechthaltung der traktatenmässigen Neutralität Belgiens während des bevorstehenden Krieges, England dagegen zur kriegerischen Kooperation für den Fall, dass die Neutralität von dem andern kriegführenden Theile verletzt würde, sich verpflichtete. Ein identischer Vertrag wurde gleichzeitig zwischen England und Frankreich geschlossen. Vgl. Revue de droit international T. II, 1870, p. 698 ff.

ungsartikel eingreift, oder ob die Friedensverträge wie nach der preussischen Verfassungsurkunde so auch nach der Reichsverfassung insofern eine besondere Stellung haben, als der Abschluss derselben unter allen Umständen, auch dann, wenn Gesetzgebungsmaterien normirt werden, zur Prärogative des Kaisers gehört, und die Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag nur zur Ausführung derartiger Normen nothwendig erscheint.

Der Wortlaut des Art. 11 ist in dieser Beziehung keineswegs ganz klar. Der erste Absatz gibt dem Kaiser principiell das Recht, Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen; der dritte Absatz beschränkt dies Recht, insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Gesetzgebung gehören. Nun kann man allerdings deduciren, dass der erste Absatz des Art. 11 das Recht des Friedensschlusses und das Recht zur Eingehung von Bündnissen und anderen Verträgen als zweierlei verschiedenartige Rechte hinstelle, und dass der dritte Absatz die Beschränkung nur für Verträge mit fremden Staaten, nicht aber speciell auch für Friedensverträge ausspreche. Indessen lässt sich mit ziemlich demselben Rechte doch auch behaupten, dass die Ausdrucksweise des dritten Absatzes eine ganz allgemeine sei, und dass unter den dort erwähnten Verträgen ebensowohl Friedensschlüsse als auch sonstige Verträge zu verstehen seien[1]).

Für die Exemtion der Friedensschlüsse sprechen jedoch alle diejenigen Gründe, die zu der entsprechenden Bestimmung der preussischen Verfassungsurkunde geführt haben.

---

[1]) Die Ansichten der Schriftsteller gehen auseinander; für die erstere Ansicht erklärt sich v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs 1872, S. 63; für die letztere Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes 1870, S. 93. 254; Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung 1873, S. 43.

Und das ist auch im Wesentlichen der Standpunkt der reichsrechtlichen Praxis.

Das deutsch-französische Friedenswerk besteht aus den Präliminarien vom 26. Februar 1871; aus dem Friedensvertrage vom 10. Mai 1871 nebst den einen integrirenden Theil desselben bildenden Zusatzartikeln von demselben Tage und dem Protokolle betreffend die Zahlung der ersten Raten der Kriegsentschädigung vom 21. Mai 1871; aus der Zusätzlichen Uebereinkunft und der Separat-Konvention vom 12. Oct. 1871, sowie der Deklaration des Art. 11 der Zusätzlichen Uebereinkunft vom 12. Oct. 1871, vom 8. Oct. 1873; aus der weitern Zusatz-Konvention zum Friedensvertrage vom 11. December 1871; aus der Special-Konvention vom 29. Juni 1872; aus den beiden Uebereinkünften wegen nachträglicher Grenzregulirungen vom 24. und 25. August 1872; endlich aus der Uebereinkunft vom 5. März 1873.

Der Abschluss des Präliminar-Friedens vom 26. Februar 1871 ist ohne jede Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag erfolgt; die Ausführung desselben ist insoweit gleichfalls ohne solche Mitwirkung geschehen, als es sich um die Räumung des französischen Gebiets, die Verhältnisse der Occupationstruppen, die Auswechselung der Kriegsgefangenen handelte, dagegen hat eine derartige Mitwirkung insofern später stattgefunden, als die Ausführung der Abtretung von Elsass-Lothringen und der Kriegskosten-Entschädigung in Frage kam; die Vorlage des Präliminarfriedens an den Reichstag ist mittelst Schreibens vom 23. April 1871 als Anlage zu den Motiven des Gesetzes über die Vereinigung von Elsass-Lothringen mit dem deutschen Reiche geschehen, indem für diese Abtretung der Präliminarfriede auch nach Abschluss des Definitivfriedens die eigentliche Causa geblieben ist, der Definitivfriede aber ausserdem zu jener Zeit noch nicht abgeschlossen war.

Ebensowenig hat über den Definitivfrieden, der übrigens den Präliminarfrieden nicht sowohl beseitigte, als ergänzte, eine

förmliche Beschlussfassung des Reichstags stattgefunden; er ist vielmehr, wie der Präliminarfriede erst, nachdem der Austausch der Ratifikationen bereits erfolgt war, und nur zur Kenntnissnahme vorgelegt worden, sogar ohne Bezugnahme auf das damals gerade vorliegende Gesetz über die Vereinigung von Elsass-Lothringen, obgleich der Art. 1 des Definitivfriedens wegen der Modifikation der Grenzverhältnisse auf die Fassung jenes Gesetzes Einfluss geübt hat, wie in §. 1 desselben ausdrücklich erwähnt wird.

Es kann doch aber kaum bestritten werden, dass dieser Friedensvertrag sich zum Theil auf Gegenstände beziehe, welche nicht bloss im Allgemeinen unter Art. 4 fallen, sondern auch in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören und dass daher die Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag zum Abschluss und zur Gültigkeit erforderlich gewesen sein würde, wenn man die Friedensverträge auf demselben Fusse wie andere Staatsverträge behandeln wollte. Die in Art. 11 des Friedensvertrages erfolgte Aufstellung des Grundsatzes von der gegenseitigen Behandlung der Handelsbeziehungen nach Massgabe der meist begünstigten Nationen gehört doch offenbar nicht zur Prärogative des Kaisers. Und wenn man, was ja eine völkerrechtliche Kontroverse ist, mit dem Friedensvertrage von der Ansicht ausgeht, dass die bisherigen Verträge zwischen den Kriegführenden durch den Krieg nicht bloss in ihrer Ausführung suspendirt, sondern auch in ihrer Rechtsverbindlichkeit aufgehoben seien, so erscheint die weitere Bestimmung des Art. 11, wonach die Schifffahrtsverträge, sowie die Uebereinkunft wegen gegenseitigen Schutzes der Rechte an literarischen Erzeugnissen und Werken der Kunst wieder in Kraft treten sollen, gleichfalls als eine solche Vertragsstipulation, die an und für sich der Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren bedurft hätte, während man hinsichtlich der an dieser Stelle gleichfalls erwähnten Uebereinkunft betreffend die Zollabfertigung des internationalen Verkehrs auf den Eisenbahnen eher annehmen wird, dass sie in die Verwaltungssphäre gehöre.

Die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren zur Ausführung des Friedensvertrages hat dann insofern stattgefunden, als es sich dabei um Verfassungsänderungen oder um die Nothwendigkeit einer Emanation von Gesetzen handelte. Eine Verfassungsänderung lag in der Einverleibung von Elsass-Lothringen in das Gebiet des deutschen Reichs; das Gesetz betreffend die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem deutschen Reiche vom 9. Juni 1871 erklärt demgemäss in §. 1: „die von Frankreich durch den Art. 1 des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 abgetretenen Gebiete Elsass und Lothringen werden in der durch den Art. 1 des Friedensvertrags vom 10. Mai 1871 und den dritten Zusatzartikel zu diesem Vertrage festgestellten Begrenzung mit dem deutschen Reiche für immer vereinigt. Eine gesetzliche Regulirung war aber nothwendig hinsichtlich der Verfügung über die in Art. 2 des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 festgestellte Kriegskosten - Entschädigung im Betrage von fünf Milliarden Franks. Diese ist denn auch während der Jahre 1871—1873 in achtzehn verschiedenen Gesetzen erfolgt, in deren jedem der Reichskanzler ermächtigt wird, aus den bereitesten Mitteln der von Frankreich zu zahlenden Kriegskosten - Entschädigung bestimmte Summen für bestimmte Zwecke zu verwenden. Es sind auf diese Weise Entschädigungen an die aus Frankreich ausgewiesenen Deutschen, an die deutsche Rhederei, an die Angehörigen der Reserve und Landwehr, an die Kommunen behufs Ersatzes der den bedürftigen Familien zum Dienste einberufener Reserve- und Landwehr-Mannschaften gewährten Unterstützungen, an die durch Kriegsschäden und Kriegsleistungen Betroffenen gewährt worden. Die Kriegskosten-Entschädigung hat ferner die Mittel zur Zurückzahlung der beim Beginn des Krieges kontrahirten Anleihe, zur Bildung des Reichskriegsschatzes, des Reichsinvalidenfonds, zu zahlreichen militärischen Anlagen, insbesondere auch zu Festungsbauten, sowie zur Verleihung von Dotationen in Anerkennung hervorragender Verdienste wäh-

rend des letzten Krieges geboten. Es sind endlich aus derselben auch die für Einrichtung des Reichseisenbahnwesens in Elsass-Lothringen erforderlichen Kosten bestritten worden [1]).

Was diesen letzten Punkt betrifft, so war bereits im ersten Zusatz-Artikel zum Friedensvertrage vom 10. Mai 1871 vereinbart worden, dass die französische Regierung von dem ihr zustehenden Rechte zum Rückkauf der der Ostbahngesell-

---

[1]) Die Reihenfolge dieser Gesetze ist folgende: Gesetz, betr. den Ersatz von Kriegsschäden und Kriegsleistungen; Gesetz, betr. die Entschädigung der deutschen Rhederei; Gesetz, betr. die Beschaffung von Betriebsmitteln für die Eisenbahnen in Elsass-Lothringen; Gesetz, betr. die Gewährung von Beihülfen an die aus Frankreich ausgewiesenen Deutschen; sämmtlich vom 14 Juni 1871; Gesetz, betr. die Gewährung von Beihülfen an Angehörige der Reserve und Landwehr und Gesetz, betr. die Verleihung von Dotationen in Anerkennung hervorragender im letzten Kriege erworbener Verdienste vom 22 Juni 1871; Gesetz, betr. die Zurückzahlung der auf Grund des Gesetzes vom 21. Juli 1870 aufgenommenen Anleihe vom 28. Oct. 1871; Gesetz, betr. die Bildung eines Reichskriegsschatzes vom 11. Nov. 1871; Gesetz, betr. den ausserordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen vom 22. Nov. 1871; Gesetz, betr. den Ersatz der den bedürftigen Familien zum Dienste einberufener Reserve- und Landwehr-Mannschaften gewährten oder noch zugewährenden gesetzlichen Unterstützungen vom 4. Dec. 1871; Gesetz, betr. den ausserordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen vom 15. Juni 1872; Gesetz, betr. die französische Kriegskosten-Entschädigung vom 8. Juli 1872; Gesetz, betr. die Gründung und Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds vom 23. Mai 1873; Gesetz, betr. die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung von Reichsfestungen vom 30. Mai 1873; Gesetz, betr. die Erweiterung der Dienstgebäude des Kriegsministeriums und Generalstabes in Berlin etc. vom 12 Juni 1873; Gesetz, betr. den ausserordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen und für die im Grossherzogthum Luxemburg belegenen Strecken der Wilhelm.-Luxemburg-Eisenbahn vom 18. Juni 1873; Gesetz, betr. den Antheil des vormaligen Norddeutschen Bundes an der französischen Kriegskosten-Entschädigung vom 2. Juli 1873; Gesetz, betr. den nach dem Gesetze vom 8. Juli 1872 einstweilen reservirten Theil der französischen Kriegskosten-Entschädigung vom 8. Juli 1873.

schaft ertheilten Koncession Gebrauch machen, und dass die deutsche Regierung gegen eine an der Kriegsentschädigung in Abzug zu bringende Summe von 325 Millionen Franks, in alle Rechte, welche die französische Regierung durch den Rückkauf der Koncession erwerbe, eintreten solle; ausserdem hatte die deutsche Regierung in §. 6 desselben Zusatz-Artikels sich bereit erklärt, ohne eine an die französische Regierung zu leistende Entschädigung auch in diejenigen Rechte und Pflichten einzutreten, welche für die Ostbahngesellschaft aus den zwischen ihr und der Gesellschaft der Wilhelm-Luxemburg-Bahnen abgeschlossenen Verträgen erwachsen waren, sofern es der französischen Regierung gelingen sollte, diese Rechte und Pflichten für sich zu erwerben. Es kam eben darauf an, die Ostbahngesellschaft nicht nur von dem Betriebe der elsass-lothringischen, sondern auch der luxemburgischen Bahnen auszuschliessen; dies Resultat hätte auch auf dem Wege eines rein fiskalischen Vertrages oder für das Gebiet von Elsass-Lothringen auch auf dem Wege der Expropriation erreicht werden können, man zog jedoch vor, darüber nur mit der französischen Regierung eine Vereinbarung zu treffen, und die Abtretung der Bahnen zu einer Friedensbedingung zu machen. Nun wird sich nicht bestreiten lassen, dass der blosse Erwerb der elsass-lothringischen Bahnen im Friedensvertrage zu den ausschliesslichen Befugnissen des Kaisers gehörte. Denn wenn dem Kaiser zusteht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, so steht ihm auch zu, die finanziellen Bedingungen festzustellen, unter denen bei einem siegreichen Kriege die Feindseligkeiten eingestellt werden sollen, und es bedarf keines Nachweises darüber, dass es völlig gleichgültig ist, ob als Kriegsentschädigung baares Geld oder sonstige Werthgegenstände bestimmt werden. Dagegen aber war es ebenso zweifellos, dass sofern für den Betrieb dieser Bahnen neue finanzielle Aufwendungen zu machen waren, einerlei ob dieselben aus sonstigen Reichsmitteln oder aus der durch den Friedensschluss ins Reichseigenthum übergegangenen Kriegsentschädigung entnommen

wurden, die Zustimmung des Reichstags eingeholt werden musste; und solche finanzielle Aufwendungen waren ebensowohl für die eigenthümlich erworbenen elsass-lothringischen, wie für die pachtweise übernommenen luxemburgischen Bahnen erforderlich.

Was sodann die Zusätzliche Uebereinkunft vom 12. October 1871 betrifft, so hat der Art. 12 derselben die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag förmlich vorbehalten, so dass erst, nachdem diese ohne jede Debatte im Reichstage ertheilt war, die Auswechselung der Ratifikationen stattgefunden hat. Diese Behandlungsweise steht mit den oben entwickelten Grundsätzen scheinbar im Widerspruch. Denn wenn auch die Gegenstände der Zusätzlichen Uebereinkunft grösstentheils solche waren, die nach Art. 4 der Reichsverfassung in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehörten, wie die vorübergehenden Erleichterungen der Verzollungspflicht für den Handelsverkehr zwischen Frankreich und Elsass-Lothringen, die Wiederherstellung des den wechselseitigen Schutz der Fabrik- und Handelszeichen betreffenden Art. 28 des Zoll- und Handelsvertrages zwischen dem Zollverein und Frankreich vom 2. August 1862, oder die gar eine Verfassungsänderung involvirten, wie die Rückgewähr einiger Gebietstheile an Frankreich, so würde doch ein derartiger Inhalt eines Friedensvertrages immer nur die Wirkung haben, dass es zur Ausführung solcher Bestimmungen, nicht aber dass es zum Vertragsabschlusse selbst einer Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren bedarf. Es muss aber behauptet werden, dass diese Zusätzliche Uebereinkunft gar kein Friedensvertrag im technischen Sinne ist. Eine Vereinbarung, welche lange nach Einstellung der Feindseligkeiten den Inhalt des Friedensschlusses modificirt, folgt lediglich den Grundsätzen, welche für Staatsverträge im Allgemeinen gelten. Sonst könnte auch die im Jahre 1871 erfolgte Revision des dritten Pariser Friedens ein Friedensvertrag genannt werden.

Die mit der Zusätzlichen Uebereinkunft gleichzeitig unterm 12. Oktober 1871 abgeschlossene Separat-Konvention, welche sich darauf beschränkt, an Stelle der zur Sicherung der Kriegsentschädigung ursprünglich verlangten territorialen Garantie zum Theil eine finanzielle zu setzen, und welche sich demgemäss lediglich innerhalb der Machtsphäre der Kaiserlichen Befugnisse hält, ist ohne jede Mitwirkung des Reichstages ins Leben getreten; die Ratifikation derselben hat stattgefunden, bevor die Zusätzliche Uebereinkunft dem Reichstage überhaupt vorgelegt war, obgleich beide Verträge in so untrennbarem Zusammenhange standen, dass die Wirksamkeit des einen von der des anderen formell abhängig gemacht war.

Die weitere Zusatz-Konvention vom 11. December 1871 ist gleichfalls dem Reichstage nicht einmal zur Kenntnissnahme mitgetheilt, und in der That handelt es sich in derselben lediglich um Gegenstände, welche, wie die Verhältnisse der aus den abgetretenen Landestheilen herstammenden Personen, die sich ausserhalb Europas aufhalten, wie die Verhältnisse der Beamten, wie die durch Theilung der Gerichtsbezirke in Bezug auf Civilprozesse entstehenden Schwierigkeiten, zum Bereich der Exekutive gehören.

Die Special-Konvention vom 29. Juni 1872 und die Uebereinkunft vom 5. März 1873 sind dann unterm 12. und 18. März 1873 dem Reichstage allerdings mitgetheilt. Beide enthalten lediglich wieder Modifikationen der Zahlungs- und Räumungsfristen. Beide Verträge sind auch dem Reichstage nur zur Kenntnissnahme vorgelegt, ersterer sehr spät, zu einer Zeit, wo er bereits ausser Kraft treten sollte; letzterer sehr früh, schon ehe er ratificirt war; „diese Uebereinkunft“, heisst es in dem Uebersendungsschreiben, „ist zwar noch nicht ratificirt, da sie indessen geeignet ist, das Bild der gesammten Lage zu vervollständigen, so nehme ich um so weniger Anstand, sie zur Mittheilung an den Reichstag zu übersenden, als sie vor ihrer Unterzeichnung ihrem Wortlaute nach bereits von Seiner Majestät dem Kaiser gutgeheissen, also ihre

diesseitige Ratifikation ausser Zweifel ist.“ In der Sitzung des Reichstages vom 24. März 1873, wo weniger die beiden Verträge als die beiden Uebersendungsschreiben zur Verhandlung standen, erklärte der Präsident am Schlusse der mehr auf die allgemeine deutsch-französische Politik gerichteten Debatte nochmals ausdrücklich, dass beide Verträge nur zur Kenntnissnahme mitgetheilt seien; es sei daher nur auszusprechen, dass der Reichstag von beiden Vorlagen Kenntniss genommen habe, oder vielmehr, dass er von beiden Vorlagen mit hoher Befriedigung Kenntniss genommen habe.

Endlich sind die beiden Grenzregulirungsverträge vom 24. und 25. August 1872 dem Reichstage unterm 9. Juni 1873 „zur verfassungsmässigen Beschlussnahme“ vorgelegt. In der That war in diesem Falle eine materielle Mitwirkung geboten, diese ergab sich aber nicht sowohl aus Art. 11, beziehungsweise Art. 4, in welchem Falle die in Art. 11 angewandten Ausdrücke gebraucht sein würden, als vielmehr aus der abermaligen Nothwendigkeit einer Verfassungsänderung mit Rücksicht auf Art. 1. Wiederum fehlt aber in dem Uebersendungsschreiben die Bemerkung, dass die nach Art. 78 erforderliche Mehrheit im Bundesrathe zugestimmt habe. Die Zustimmung des Reichstages ist ohne jede Debatte ertheilt; eine Publikation hat bisher nicht stattgefunden. Als Friedensverträge konnten diese beiden Vereinbarungen wiederum nicht behandelt werden.

B. Staatsverträge, welche in das Budgetrecht eingreifen.

Insoweit der Gegenstand von Staatsverträgen nicht in die Gesetzgebungssphäre eingreift, bedarf es einer vorhergehenden Mitwirkung nicht, selbst dann nicht, wenn es sich um Lasten oder Verpflichtungen handelt, denn ein Amendement Zachariä: „Insoweit die Verträge mit fremden Staa-

ten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Bundesgesetzgebung gehören, oder insofern dadurch dem Bunde oder Angehörigen von Bundesstaaten Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen diese Verträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bundesraths und Reichstags", wurde verworfen. Wenn aber demgemäss der Art. 11 auf Verträge, welche eine Budgetbelastung zur Folge haben, an sich nicht anwendbar ist, so ergibt sich doch im Wesentlichen dasselbe Resultat aus dem Umstande, dass solche Verträge als fiskalische Verträge erscheinen, deren Gültigkeit nach den früheren Erörterungen von der Zustimmung des Reichstages in irgend welcher Form abhängt.

1. Der Vertrag über die Gotthard-Bahn.

Auf einer im Herbst 1869 zu Bern von Delegirten der Schweiz, Italiens, des Norddeutschen Bundes, Württembergs und Badens abgehaltenen Konferenz wurde für die neu zu erbauende Alpenbahn die Wahl des Gotthard-Passes festgestellt, der Bau und Betrieb durch eine Privatgesellschaft beschlossen, die Höhe der Anlagekosten auf 187 Millionen Franks veranschlagt, und die dem Unternehmen nothwendige Subvention auf 85 Millionen Franks bestimmt. Man vereinigte sich weiter dahin, dass die Bedingungen, unter denen die einzelnen Staaten durch Subvention an dem Unternehmen sich zu betheiligen hätten, sowie die nähere Regelung des Baues und Betriebes nicht durch Verträge der Einzelstaaten mit der betreffenden Gesellschaft, sondern durch Verträge zwischen den Subventionsstaaten und der Schweiz zu regeln seien, indem man davon ausging, dass die durch einen Staat auf Grund eines Vertrages übernommene Verpflichtung den kontrahirenden Theilen eine grössere Garantie gewähre, als eine Gesellschaft es vermöge. Das Resultat dieser Verhandlungen wurde in einem „Protocole final des conférences in-

ternationales qui ont eu lieu à Berne en Septembre et Octobre 1869 du 13 Octobre 1869" niedergelegt.

Auf Grundlage dieses Protokolls wurde nun zunächst zwischen der Schweiz und Italien als denjenigen Staaten, deren Gebiet durch die Bahn unmittelbar berührt wurde, eine Uebereinkunft wegen Herstellung und Subventionirung einer Eisenbahn über den St. Gotthard unterm 15. Oktober 1869 abgeschlossen, die fast in allen ihren Artikeln mit dem Berner Protokolle wörtlich übereinstimmt, und ebensowohl die Subventionsbeträge beider Staaten als auch die näheren Bestimmungen über die Art und die Zeitdauer des Baues, den Betrieb, das Tarifwesen enthält. Die Gültigkeit dieses Vertrages wurde jedoch nicht nur von der Genehmigung der Schweizerischen Bundesversammlung und des Italienischen Parlaments abhängig gemacht, sondern es wurde ausserdem auch bestimmt, dass die Uebereinkunft erst von dem Tage an vollziehbar sei, wo der Gesammtbetrag der Staatssubventionen die Höhe von 85 Millionen Franks erreicht haben würde, und dass endlich der ganze Vertrag als erloschen zu betrachten sei, sofern jener Betrag binnen sechs Monaten nicht erreicht wäre.

Indem nun nach stattgefundener Verlängerung dieser Frist der Bundeskanzler durch Schreiben vom 20. Mai 1870 dem Reichstage einen Gesetzentwurf zur verfassungsmässigen Genehmigung übersandte, durch welchen der Kaiser ermächtigt werden sollte, einen derartigen Vertrag abzuschliessen, so war dadurch den strengsten Anforderungen des konstitutionellen Wesens Rechnung getragen. Die Sachlage war aber auch in dieser Hinsicht so günstig wie möglich; denn es handelte sich hier um den Beitritt zu einem zwischen anderen Kontrahenten abgeschlossenen Vertrage, der durch parlamentarische Verhandlungen nicht mehr gestört werden konnte. Der Reichstag ertheilte dann auch die beantragte Ermächtigung, das entsprechende Gesetz wurde unterm 31. Mai 1870 publicirt, und die Uebereinkunft, betreffend den Beitritt des

Norddeutschen Bundes zu der zwischen Italien und der Schweiz am 15. October 1869 abgeschlossenen Uebereinkunft, unterm 20. Juni 1870 in Varzin und Berlin unterzeichnet, mit der Massgabe jedoch, dass die Ratifikation erst stattfinden solle, nachdem die von Deutschland überhaupt zu leistende Subventionssumme sicher gestellt sei.

Durch den Krieg wurden die behufs Kompletirung eingeleiteten Verhandlungen unterbrochen. Das deutsche Reich beschloss in Erledigung eines Vorbehaltes des badisch-hessischen Anschlussvertrages an Stelle des Norddeutschen Bundes zu treten und zugleich den Gesammtbetrag zu vervollständigen. Dieses Mal schlug man jedoch den umgekehrten Weg ein. Es wurde nämlich zuvörderst unterm 28. Oktober 1871 eine Uebereinkunft zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz, die den Beitritt Deutschlands zur Berner Uebereinkunft und die Höhe des Subventionsbetrages enthielt, abgeschlossen, und dieser Abschluss durch Auswechselung der Ratifikationen am 31. Oktober 1871 formell vollendet. Der entsprechende Gesetzentwurf gelangte an den Reichstag erst an dem Tage, an welchem die Uebereinkunft abgeschlossen war, die Berathung des Reichstages über denselben begann an dem Tage der Ratifikations-Auswechselung, und das Gesetz selbst trägt das Datum des 2. November 1871.

2. Der Vertrag über die Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahn.

Es handelt sich dabei um eine Eisenbahn, die theils das luxemburgische, theils das belgische Gebiet berührt, im Eigenthume der sogenannten Wilhelm-Luxemburg-Gesellschaft steht, von dieser aber seit 1857 durch eine Reihe von Verträgen an die französische Ostbahngesellschaft verpachtet war. Der Ausschluss der Ostbahngesellschaft von dem Betriebe dieser Bahn war indessen schon in §. 6 des ersten Zusatzartikels zum Friedensvertrage in Aussicht genommen. Durch Erklär-

ung vom 27. Juni 1871 verzichtete die Ostbahngesellschaft auf den Betrieb der Wilhelm-Luxemburg-Bahn, worauf die französische Regierung die ihr aus dieser Verzichtleistung überkommenen Rechte mittelst Note vom 1. Juli 1871 auf die deutsche Regierung übertrug. Die luxemburgische Regierung ihrerseits entnahm jedoch aus den bestehenden Verträgen das Recht der Zustimmung zu einer derartigen Abmachung. Das Ergebniss dieser Verhandlungen liegt in der zwischen Luxemburg und dem deutschen Reiche unterm 11. Juni 1872 abgeschlossenen Uebereinkunft wegen Uebernahme der Verwaltung der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahn durch die Kaiserlich deutsche Eisenbahnverwaltung vor. In §. 1 dieses Vertrages willigt die Grossherzogliche Regierung darein, dass die innerhalb ihres Gebietes koncessionirten Strecken der fraglichen Bahn durch die Kaiserliche Generaldirektion in Strassburg oder eine andere Reichsbehörde verwaltet und betrieben werden. In §. 2 verpflichtet sich die deutsche Regierung, diese Bahnen zu keiner Zeit zum Transporte von Truppen, Waffen, Kriegsmaterial zu benutzen, sich derselben überhaupt auf keine die Neutralität des Grossherzogthums verletzende Weise zu bedienen. Die weiteren Paragraphen unterwerfen die aus dem Bahnbetriebe entstehenden Rechtsstreitigkeiten den luxemburgischen Gerichten, verpflichten die deutsche Regierung zur vorzugsweisen Anstellung luxemburgischer Angehöriger, regeln das Verhältniss dieser Beamten zur luxemburgischen Regierung und dergleichen mehr. Die §§. 14 und 15 endlich setzen die Unkündbarkeit des den Anschluss des Grossherzogthums an das deutsche Zollsystem betreffenden Vertrages während der Dauer des deutschen Bahnbetriebes, sowie die Erneuerung der von der deutschen Regierung damals gekündigten Post- und Telegraphenverträge fest.

Mittelst Schreibens des Reichskanzlers vom 16. Juni 1872 wurde dann der Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Uebernahme der Verwaltung der Wilhelm-Luxemburger Eisenbah-

nen, dem Reichstage zur verfassungsmässigen Beschlussnahme übersandt, und von diesem angenommen. Das Gesetz vom 15. Juli 1872 ermächtigte demgemäss den Reichskanzler, die zur Ausführung der Uebereinkunft vom 11. Juni 1872 nach erfolgter Ratifikation erforderlichen Geldmittel, soweit dieselben nicht durch die Einnahmen aus dem Betriebe der Bahnen Deckung fänden, bis zur demnächstigen Regelung durch den Reichshaushaltsetat vorschussweise zu verausgaben. Dadurch war die Mitwirkung des Reichstages, was die finanzielle Seite der Uebereinkunft betrifft, in durchaus korrekter Weise erledigt; es wurde materiell eine förmliche Genehmigung der Uebereinkunft ertheilt, wenn auch bis zur Regelung durch den Reichshaushaltsetat in mehr provisorischer Weise, wie auch bis zu diesem Zeitpunkte die Anstellung der Beamten nur vorläufig geschehen durfte.

Es fragt sich jedoch, ob wegen des sonstigen Inhaltes dieses Vertrages, insbesondere wegen der Dispositionen desselben über die Zollverhältnisse und über das Post- und Telegraphenwesen, nicht eine förmliche Genehmigung des Vertrages als solchen auf Grund von Art. 11 in Verbindung mit Art. 4 hätte stattfinden müssen. In der That muss das behauptet werden. Und diesem Erfordernisse ist wenigstens in formeller Beziehung nicht vollständig genügt. Die Uebereinkunft als solche ist nämlich überhaupt nicht vorgelegt, sondern nur als Anlage zum Gesetzentwurfe, und auch in dem Gesetzentwurfe ist nur von einer Mitwirkung bei der Ausführung der Uebereinkunft, nicht aber von einer Mitwirkung bei dem Abschluss derselben die Rede. Indessen ist doch andererseits die Vorlage vor der Ratifikation erfolgt, auf diese noch in Aussicht stehende Ratifikation wird in dem Gesetzentwurfe ausdrücklich hingewiesen, und endlich haben sich auch bei der Verhandlung im Reichstage sowohl der Bundeskommissar als der Präsident, die Einzigen, welche überhaupt das Wort ergriffen haben, in einer Weise ausgesprochen, dass materiell eine Genehmigung des Vertrages selbst angenommen

werden muss; der Bundeskommissar sagte nämlich am 18. Juni 1872 geradezu: „Das Ergebniss der Verhandlungen liegt in dem Vertrage vor, welcher dem Gesetzentwurf beigefügt ist, und mit diesem ihrer Genehmigung unterbreitet wird," und am Schluss: „Ich glaube, dem Reichstage die Genehmigung des Gesetzentwurfes einschliesslich des beigelegten Vertrages empfehlen zu können;" der Präsident aber erklärte am 19. Juni: „Ich bringe also den Gesetzentwurf nebst dem eine Anlage desselben bildenden Vertrage zur Abstimmung" [1]).

[1]) In derselben Angelegenheit erfolgte übrigens noch eine Vertragschliessung mit Belgien, da ein grosser Theil der Wilhelm-Luxemburg-Bahn dieses Land berührt. Als es sich einige Jahre vorher darum gehandelt hatte, auch die belgische Strecke der Bahn in die Hände der französischen Ostbahngesellschaft übergehen zu lassen, war unterm 23. Februar 1868 ein Gesetz erlassen, welches ausdrücklich bestimmt, dass die Eisenbahngesellschaften nur mit Erlaubniss der Regierung befugt seien, die von ihnen betriebenen Linien zu cediren. In einem Aufsatze v. Rolin-Jaequemyns „Quelques observations sur les chemins de fer au point de vue de droit international" (Revue de droit intern. I, 1869, p. 287 ff.) wird diese damals gegen Frankreich gerichtete Massregel mit dem Hinweiss auf etwaige Tendenzen Preussens zu rechtfertigen versucht, ein Hinweis, der damals wohl nur eine theoretische Bedeutung hatte. „Imaginons" heisst es, „que le gouvernement prussien demande en Belgique une concession de chemin de fer et l'obtienne. La voilà installant ses employés, ses agents, percevant des péages sur le territoire belge et en possession d'une partie de la voirie belge. Quelqu' un au monde croirait-il une pareille situation compatible avec l'intégrité de la souveraineté belge". Die belgische Regierung weigerte sich nun auch in diesem Falle, die Erlaubniss zu dem Betriebe der Bahn durch die deutsche Regierung zu ertheilen, sie übernahm vielmehr diesen Betrieb nunmehr selbst. Eine Vereinbarung zwischen der belgischen und deutschen Regierung war wesentlich nur im Interesse eines in einander greifenden Betriebes geboten; die Uebereinkunft betr. den Betrieb des auf belgischem Gebiete belegenen Theils der Wilhelm-Luxemburger Eisenbahn vom 11. Juli 1872 setzt aber ausserdem noch fest, wie die vereinbarte Pachtsumme auf die belgische und deutsche Regierung sich vertheile; die deutsche Regierung übernimmt sogar die Vermittlung der Zahlung für die belgische, obgleich die

3. Die Militär-Konventionen zwischen Preussen und einer Anzahl von Kleinstaaten vom Jahre 1867.

Im Jahre 1867 unmittelbar vor und nach dem Zustandekommen der Verfassung des Norddeutschen Bundes, und gerade mit Rücksicht auf dieses Zustandekommen waren von Preussen mit Oldenburg, Sachsen-Weimar, Sachsen-Coburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Waldeck, beiden Schwarzburg, beiden Reuss, Lippe, Schaumburg-Lippe und Lübeck Militär-Konventionen abgeschlossen worden. Der Inhalt derselben bestand zum Theil in einer Erleichterung der vertragschliessenden Kleinstaaten, insofern ihnen für eine Reihe von Jahren ein Erlass an der für Bundes-Militärzwecke zu verwendenden Gesammtsumme von 225 Thalern für den Kopf des Heeres zugestanden wurde.

Es konnte nicht davon die Rede sein, diese Konventionen dem preussischen Landtage zur Genehmigung vorzulegen, denn abgesehen davon, dass dessen Kompetenz nach Art. 48 der Verfassung gar nicht begründet gewesen sein würde, da es sich um keine dem preussischen Staate aufzulegende Last dabei handelte, so fehlte es dem preussischen Landtage überhaupt an jeder Veranlassung, sich mit dieser Materie zu befassen.

Es bestand andererseits ein allseitiges Einverständniss darüber, dass die Bundesmilitärverwaltung zu dem finanziellen Inhalte der Verträge der Zustimmung sowohl des Bundesrathes als des Reichstages bedürfe. Das war insbesondere auch der Standpunkt des Bundespräsidiums, der in einer Erklärung des Präsidenten Delbrück zum unzweideutigen

---

Letztere im Uebrigen hinsichtlich der Uebernahme des Betriebes mit der Ostbahngesellschaft direkt sich verständigen wird. Dieser Vertrag ist in keiner Form an den Reichstag gelangt; und in der That bedurfte es dessen nicht.

Ausdruck gebracht wurde. Es konnte auch in der That kein Zweifel darüber obwalten. Denn nach der Bundesverfassung mussten dem Bundesfeldherrn 225 Thaler pro Kopf des Heeres zur Verfügung gestellt werden. Es war also eine Abweichung von der Bundesverfassung, wenn im Bundeshaushaltsetat eine um die vertragsmässigen Nachlässe geminderte Summe zum Ansatz kam. Das Budget und also indirekt die Verträge enthielten eine Disposition über Einnahmen, auf welche der Bund ein Recht hat, und über die Vertheilung der Matrikularbeiträge, die den Bestimmungen der Verfassung nicht entsprach. Zu dieser Abweichung war die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag um so mehr erforderlich, als der Erlass nicht verhältnissmässig allen Bundesstaaten, sondern eben nur den kleineren gutgerechnet war, und der Art. 58 der norddeutschen Bundesverfassung ausdrücklich vorschrieb, dass die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens von allen Bundesstaaten gleichmässig zu tragen, und dass weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten grundsätzlich zulässig seien, dass endlich, wo eine gleiche Vertheilung der Lasten sich nicht herstellen lasse, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen sei.

Es bestand endlich bei den verschiedensten Parteien des Reichstages ein allseitiges Einverständniss darüber, die getroffenen Abmachungen materiell gut zu heissen.

Nur über die Form, in der das geschehen sollte, gingen die Meinungen des Bundespräsidiums und des Reichstages und auch wieder die verschiedenen Richtungen innerhalb des Reichstages stark auseinander.

Man konnte von jeder Genehmigung der Verträge als solcher absehen. Das war der ursprüngliche Standpunkt des Bundespräsidiums; derselbe kam zum Ausdruck durch die Bemerkung im Bundeshaushaltsetat für 1868 bei Kap. V der Ausgaben: „für sämmtliche Bedürfnisse der Militärverwaltung

unter Berücksichtigung der Nachlässe, welche einzelnen Bundesstaaten vertragsmässig gemacht sind". Die Verträge selbst waren dem Reichstage zur Motivirung dieser Berechnung abschriftlich mitgetheilt [1]). Es war somit nur der finanzielle Effekt der Verträge der Beschlussfassung des Reichstages unterbreitet. Diess musste sich jedes Jahr wiederholen, was Delbrück mehrfach ausdrücklich zugestand. Es wurde dann durch die jedesmalige Genehmigung der Matrikularberechnungen die Zustimmung zu den finanziellen Folgen der abgeschlossenen Militärkonventionen ausgesprochen, die Angemessenheit der Nachlässe anerkannt. — Dieser Standpunkt ist eigentlich gar nicht wesentlich verschieden von dem des Abgeordneten Waldeck, der beantragte, das Wort „vertragsmässig" in dem obigen Satze zu streichen. Dieser Antrag wurde mit 113 gegen 110 Stimmen angenommen.

Man erreichte den Zweck indessen offenbar noch besser durch Genehmigung der Verträge Seitens des Bundesrathes und Reichstages; dann war die Position ein für allemal gutgeheissen.

Nach dem Antrage v. Bennigsens sollte die Genehmigung auf Grund der bereits zur Kenntnissnahme mitgetheilten Verträge erfolgen; es war das offenbar eine Verbesserung im Sinne der Regierung; denn es würde dadurch eine jährlich wiederholte Zustimmung vermieden worden sein; Delbrück erklärte daher, „das Prinzip des Antrages erkennt die Regierung als richtig an, es ist ihr auch nicht gleichgültig, dass er angenommen wird, sie wünscht, dass er angenommen wird." Man wird sich dann fragen, warum die Regierung nicht selbst diese Genehmigung nachgesucht habe. Aus einem doppelten Grunde, einem principiellen und einem

---

[1]) Wenigstens die Verträge mit Sachsen-Weimar, Coburg, Oldenburg, Lübeck und Waldeck, wobei bemerkt wurde, dass dem Vertrage mit Sachsen-Weimar auch Meiningen, Altenburg, beide Schwarzburg, beide Reuss, Lippe und Schaumburg-Lippe beigetreten seien.

transitorischen. Der principielle lautete dahin, dass es der bisherigen preussischen Staatspraxis nicht entsprechend gewesen sei, Verträge in dem Sinne zur Genehmigung vorzulegen, dass diese Genehmigung sich nur auf einzelne Artikel beziehe; die hier in Frage stehenden Verträge aber seien eben bloss in ihrem finanziellen Theile zu genehmigen. Das Letztere mag richtig sein; das Erstere ist es aber nicht. Jener Gesichtspunkt mag dahin führen, dass eine Regierung Verträge, in denen Artikel, die der Genehmigung bedürfen, mit anderen, die der Genehmigung nicht bedürfen, zusammengefasst sind, überhaupt nicht abschliesst. Es ist daher wohl zu begreifen, wenn nach einer Aeusserung Delbrücks im Zollparlamente am 4. Mai 1868, bei der Schlussberathung über den spanischen Handelsvertrag, die spanische Regierung sich geweigert hat, jenen Vertrag auf die Kolonien auszudehnen, weil die Gesetzgebung über die Kolonien ausschliesslich der Krone gebühre, während der Handelsvertrag mit dem Mutterlande der Zustimmung der Kortes bedürfe. Man wollte eben nicht in einer Akte, welche der Genehmigung der Kortes bedurfte, zugleich Bestimmungen treffen, welche der Kognition der Kortes entzogen waren. Wenn aber eine Regierung einen solchen Vertrag doch abgeschlossen hat, so muss eben die Vorlage desselben erfolgen, und die Genehmigung erstreckt sich dann, da ein Vertrag ein untheilbares Ganzes ist, auch auf diejenigen Artikel, die an sich von der Regierung einseitig hätten vereinbart werden können. Es ist auch schwer begreiflich, wie für ein gegentheiliges Verfahren die preussische Staatspraxis angeführt werden kann. Jedenfalls war diess nicht massgebend. Um so massgebender war allerdings der zweite Grund, wonach eine Vorlage wenigstens zur Zeit nicht ausführbar sei. Denn nach der Verfassung können Vorlagen an den Reichstag nur gemacht werden nach vorgegangener Berathung im Bundesrathe. Dem Bundesrathe aber hatten die Verträge bis dahin noch nicht zur Genehmigung, sondern nur ganz ebenso wie jetzt dem Reichstage zur Moti-

virung einer Etatposition vorgelegen. — Nach alle dem bleibt nun aber dem Bennigsenschen Antrage gegenüber immer der Einwurf offen, dass eine Genehmigung nicht ertheilt werden kann, wo eine solche nicht formell verlangt worden ist; die Vorlage war eben geschehen zur Kenntnissnahme, nicht zur Genehmigung.

Demgemäss verlangte auch der Antrag Planck-Lasker die förmliche Vorlage der in dem Etat in Bezug genommenen Vereinbarungen zur verfassungsmässigen Genehmigung. Und auf diesen Standpunkt stellte sich schliesslich auch der Bundeskanzler, indem er die bereits zur Kenntnissnahme mitgetheilten Verträge, aber nur in Bezug auf die Höhe der darin enthaltenen Beiträge — mehr war nicht verlangt worden — dem Bundesrathe und dann dem Reichstage zur verfassungsmässigen Genehmigung vorlegte. Diese wurde dann auch ertheilt, wiederum in Beschränkung auf die in den Verträgen enthaltenen Verabredungen über die Höhe des Beitrages zur Bestreitung des Aufwandes für das Bundesheer.

Dabei bleibt nun immer auffallend, dass der Reichstag Verträge genehmigte, die nicht sowohl vom Bundespräsidium mit einem fremden Staate, oder vom Bundespräsidium mit einem Bundesstaate, sondern von einem Bundesstaate mit anderen Bundesstaaten geschlossen waren.

Der äussere Hergang der Reichstagsverhandlungen war übrigens folgender. Schon bei der allgemeinen Diskussion über den Etat am 27. September 1867 hatte Duncker den Gegenstand beiläufig berührt. Die eigentliche Debatte fand am 4. Oktober ejusd. in Anknüpfung an den Waldeckschen Antrag statt, der, obgleich zu Kap. V der Ausgaben gestellt, doch unter Konnivenz des Hauses bei Kap. V der Einnahmen bereits zur Erörterung gebracht wurde. Der Antrag Planck-Lasker wurde verworfen, der Antrag Waldeck mit geringer Mehrheit angenommen, der Antrag v. Bennigsen kam nicht mehr zur Abstimmung. In der Sitzung vom 12. Oktober erfolgte dann die förmliche Vorlage der Verträge und

in der Sitzung vom 22. Oktober wurden sie nach stattgefundener Schlussberathung genehmigt. Der Antrag v. Bennigsen hatte gelautet: „Auf Grund der mit verschiedenen Staaten des Norddeutschen Bundes abgeschlossenen und zur Kenntniss des Reichstages gebrachten Verträge, welche, soweit sie für eine Reihe von Jahren eine Ermässigung der Beiträge zum Militärhaushalte enthalten, die verfassungsmässig erforderliche Genehmigung des Reichstages erhalten, stimmt der Reichstag den für die einzelnen Staaten des Norddeutschen Bundes im Haushaltsetat für 1868 ausgeworfenen Matrikularbeiträgen zu.“ Dagegen war der Antrag Planck-Lasker dahin gerichtet gewesen: „Den Bundeskanzler aufzufordern, die in dem Etat in Bezug genommenen Vereinbarungen dem Reichstage, soweit sie in dessen Kompetenz fallen, zur verfassungsmässigen Genehmigung vorzulegen.“

Die sonstigen von der Krone Preussen mit den einzelnen Bundesstaaten abgeschlossenen Militärkonventionen greifen in das Budgetrecht des Reichstages nicht ein, und auch die im September und November 1873 mit den Kleinstaaten von Neuem abgeschlossenen Konventionen enthalten keine finanziellen Erleichterungen mehr. Diese sonstigen Militärkonventionen enthalten entweder eine Regulirung der Kontingentsverhältnisse auf Grund der Reichsverfassung, oder eine Abänderung der Reichsverfassung. Die Konventionen der ersten Art sind, wie die Uebersendungsschreiben vom 12. Juni 1872, 15. März 1873 und 20. Februar 1874 ergeben, dem Reichstage lediglich zur Kenntnissnahme mitgetheilt worden, ohne dass sich an diese Vorlage weitere Folgen geknüpft hätten. Die Konventionen der letzteren Art, und ganz besonders die Württembergische Konvention, ist dem Reichstage gleichzeitig mit dem Verfassungsbündnisse vorgelegt, und hat die ausdrückliche Genehmigung desselben erhalten.

SCHLUSS.

DIE PUBLIKATION VON STAATSVERTRÄGEN.

Die Veröffentlichung ist bei Gesetzen und Verordnungen ein wesentliches Erforderniss. Gesetze und Verordnungen sind erst Gesetze und Verordnungen, nachdem sie publicirt worden sind. Es ist das ein innerlich nothwendiger Grundsatz, der älter ist, als unsere bestehenden Gesetzsammlungen, älter als die konstitutionelle Staatsform.

Bei Staatsverträgen ist die Publikation an sich nicht nothwendig; zur Verbindlichkeit derselben genügt die übereinstimmende Willenserklärung dispositionsfähiger Kontrahenten; wie es denn bei gewissen Verträgen gerade in der Absicht der Vertragschliessenden liegt, dass sie geheim bleiben, und bei anderen, z. B. nach der früheren preussischen Praxis bei Postverträgen, eine officielle Publikation gewohnheitsmässig nicht stattfindet.

Wenn aber Staatsverträge nicht bloss die Kontrahenten, sondern auch die Unterthanen der kontrahirenden Theile direkt binden sollen, wenn sie also, wie das namentlich neuerdings häufig der Fall ist, hinsichtlich ihrer Wirkung auf die inneren Staatsverhältnisse geradezu die Stelle von Gesetzen und Verordnungen vertreten, so ist die Nothwendigkeit der Publikation in Bezug auf Staatsverträge ganz dieselbe, wie in Bezug auf Gesetze und Verordnungen.

Man wird aber noch einen Schritt weitergehen und behaupten müssen, dass diejenige Verschiedenheit in Bezug auf die Publikationsform, die bei Gesetzen auf der einen und bei

Verordnungen auf der anderen Seite nach der jedesmaligen Landesverfassung stattfindet, auch auf Staatsverträge, sofern diese entweder der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren zu ihrer Gültigkeit bedürfen, oder von der Krone einseitig abgeschlossen werden können, Anwendung finden müsse.

Es ist das eine Forderung, die sich nicht bloss auf theoretische Erwägungen stützt, sondern die auch aus praktischen Gründen erhoben werden muss.

Denn auch da, wo die Befugnisse der rechtsanwendenden Behörden in Bezug auf die Prüfung der Frage, ob überhaupt eine anwendbare Rechtsnorm vorhanden sei, am engsten begrenzt sind, bleibt doch immerhin den Gerichten eine Prüfung darüber, ob überhaupt eine Publikation und ob sie in der gehörigen Form stattgefunden habe. Zur gehörigen Form ist aber bei allen Rechtsnormen in konstitutionellen Staaten die ministerielle Gegenzeichnung und ausserdem bei eigentlichen Gesetzen der richtigen Meinung nach auch noch die Erwähnung der erfolgten Zustimmung des Landtages zu rechnen.

Daraus ergibt sich, dass es streng genommen in keinem Falle genügt, den nackten Vertrag, etwa mit dem Ratifikationsvermerk, in der Gesetzsammlung zum Abdrucke zu bringen, sondern dass stets entweder ein Einführungsgesetz oder eine Einführungsverordnung zu erlassen ist, dass aber jedenfalls, wenn man auch hinsichtlich der in die Verordnungssphäre fallenden Staatsverträge sich mit dem einfachen Abdrucke begnügt, hinsichtlich derjenigen, die zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages bedürfen, die Thatsache der erfolgten Zustimmung aus der Publikationsform in irgend einer Weise ersichtlich sein muss.

Demgemäss wird auch in Belgien, in Italien und in vielen deutschen Ländern verfahren.

In Belgien erfolgt die Publikation bei allen denjenigen Verträgen, welche nach Art. 68 der Verfassungsurkunde zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen, also z. B. bei Handelsverträgen, Konsularverträgen, Münz-

konventionen, Verträgen über geistiges Eigenthum und dergleichen, vermittelst eines förmlichen Einführungsgesetzes in folgender Weise:

„Moniteur du 15 janvier 1863.

„Loi, qui approuve la convention conclue le 18/30 juillet 1862 entre la Belgique et la Russie pour la garantie réciproque de la propriété des œuvres artistiques et litteraires.

„Léopold etc. Les chambres ont adopté, et nous sanctionnons ce qui suit:

„Article unique. La convention conclue le 18/30 juillet 1862 entre la Belgique et la Russie pour la garantie réciproque de la propriété des œuvres artistiques et litteraires sortira en plein et entier effet.

„Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtu du sceau de l'état et publiée par la voie du moniteur."

Es folgt der Wortlaut des Vertrages.

Am Schlusse: „L'échange des ratifications a eu lieu à St. Petersbourg le 6 janvier 1863."

Dagegen geschieht in Belgien bei allen denjenigen Verträgen, welche der Zustimmung der Kammern nicht bedürfen, wie z. B. bei Post- und Telegraphenverträgen, bei Auslieferungsverträgen, bei politischen Verträgen, wie etwa dem Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867 wegen Luxemburgs, die Publikation lediglich in Form eines blossen Abdruckes des Vertrages nebst hinzugefügtem Ratifikationsvermerk.

In denjenigen Fällen endlich, wo der König im Voraus autorisirt wird, Verträge, welche an sich der Zustimmung der Kammern unterliegen, selbständig abzuschliessen, erfolgt nach Emanation des fraglichen Gesetzes noch eine besondere königliche Verordnung, welche unter Berufung auf jenes Gesetz die geschehene Vertragschliessung verkündigt, z. B. in folgender Weise:

„Loi qui approuve l'arrangement commercial conclu entre la Belgique et l'Espagne du 30 mai 1863.

„Léopold etc. Les chambres ont adopté, et nous sanctionnons ce qui suit:

„Article unique. Le gouvernement est autorisé à étendre à l'Espagne le régime de navigation et de douane appliqué au royaume uni de Grande Brétagne et d'Irlande par le traité du 23 juillet 1862.

„Arrêté royal du 30 juin 1863.

„Léopold etc. Vu la loi du 30 mai 1863 qui autorise le gouvernement à étendre à l'Espagne le régime de navigation et de douane appliqué au royaume uni de Grande Brétagne et d'Irlande par le traité du 23 juillet 1862;

„Sur la proposition de nos ministres des affaires étrangères et des finances.

„Nous avons decrété et arrêtons.

„Article unique: Le régime de navigation et de douane appliqué au royaume uni de Grande Brétagne et d'Irlande par le traité du 23 juillet 1862 est étendu à l'Espagne."

In Italien erfolgt die Publikation von Staatsverträgen in allen Fällen durch eine königliche Einführungsverordnung in folgender Weise:

„Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del regno d'Italia.

„Regio decreto che approva il trattato di estradizione dei malfattori stipulato coll' Impero Germanico. 14 Dicembre 1871.

Vittorio Emanuele II per grazia di Dio e per volontà della nazione Re d'Italia.

„Visto l'articulo 5 dello statuto del regno;

„Sentito il consiglio dei ministri;

„Sulla proposta del nostro ministro segretario di stato per gli affari esteri;

„Abbiamo decretato e decretiamo quanto segue:

„Articulo unico. Piena ed intiera esecuzione sarà data alla convenzione stipulata a Berolino il di 31 ottobre 1871 fra l'Italia e l'Impero Germanico, alle quale e seguito un Pro-

tocollo della stessa date, e le cui ratifiche furono ivi scambiate il die 27 novembre 1871.

„Ordinamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

„Dato a Firenze addi 14 Dicembre 1870.

„A tutti coloro che le presenti vidranno salute.

„Un trattato per la reciproca estradizione dei malfattori essendo stato conchiuso fra d'Italia e la Germania, e dei rispettivi Plenipotenziari sottoscritto a Berlino addi trent'uno ottobre del corrente anno mille ottocento settant'uno.

„Trattato del tenore seguente — —

„Noi, avendo veduto ed esaminato il qui sovrascritto trattato, seguito da un protocollo, ed approvandolo in ogni e singola sua parte, lo abbiamo accettato, ratificato, e confermato, come per le presente lo accettiamo, ratifichiamo, e confermiamo, promettendo di osservarlo e di farlo inviolabilimente osservare.

„In fede di che, Noi abbiamo firmato di Nostra mano le presenti littere di ratificazione, e vi abbiamo fatto apporre il Nostro reale sigillo.

„Dato etc."

Eine königliche Einführungsverordnung erfolgt auch in denjenigen Fällen, wo nach Art. 5 der italienischen Verfassung die Zustimmung des Parlaments zu dem Inhalte des Vertrages erforderlich ist; es steht dann aber der Ausführungsverordnung, welche wiederum den Vertrag selbst in sich fasst, ein Einführungsgesetz voran, in folgender Weise:

„Legge che autorizza il Governo a dare esecuzione al trattato di amicizia, commercio e navigazione col Regno di Siam.

„Vittorio Emanuele II per grazia di Dio e per volontà della nazione Re d'Italia.

„Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

„Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue.

„Articulo unico: Il Governo del Re e autorizato a dare piena ed intiera esecuzione al trattato d' amicizia, commercio e navigazione fra Italia ed il Regno di Siam, conchiuso a Londra il 3 ottobre 1868 e le cui ratificazioni furono scambrate a Bangkok il 1 gennaio 1871,

„Ordinamo che la presente, munito dello sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare come Legge dello Stato.

„Dato etc."

Unter den deutschen Staaten zeichnet sich besonders das frühere Königreich Hannover durch einen korrekten Publikationsmodus aus:

„Königliches Patent, betreffend die Verkündigung des Schifffahrtsvertrages mit Belgien und die Vereinbarung wegen Ablösung des Scheldezolles vom 31. Mai 1864.

„Georg V. von Gottes Gnaden König von Hannover etc.

„Wir haben mit der Krone Belgien einen Schifffahrtsvertrag und eine Vereinbarung über die Ablösung des Scheldezolles abschliessen lassen. Nachdem die allgemeine Ständeversammlung unseres Königreichs ihre Zustimmung zu diesen Vereinbarungen, soweit es deren verfassungsmässig bedarf, ertheilt hat, und letztere hiernächst ratificirt sind, so bringen wir dieselben hierdurch im Urtexte unter Beifügung einer deutschen Uebersetzung zur öffentlichen Kunde und befehlen Allen, die es angeht, sich danach gebührend zu achten."

Aehnlich in Württemberg:

„Königliche Verordnung, betreffend die Veröffentlichung des am 11. April d. J. zwischen dem Zollverein und Oesterreich abgeschlossenen Zoll- und Handelsvertrages.

„Nachdem der unterm 11. April in Berlin abgeschlossene Zoll- und Handelsvertrag zwischen dem Zollvereine und Oesterreich nicht nur allseitig ratificirt worden ist, sondern auch die Zustimmung unserer getreuen Stände erlangt hat, so verordnen wir nach Anhörung unseres Geheimenraths, dass der-

selbe zur allgemeinen Nachachtung hiermit bekannt gemacht werde."

Ferner in Bayern:

„Königliche Deklaration die Zoll- und Handelsverhältnisse betreffend vom 2. Mai 1865.

„Wir haben uns über die gemeinschaftlichen Beschlüsse der Kammer der Reichsräthe und der Kammer der Abgeordneten bezüglich der an dieselben gebrachten Mittheilungen über Zoll- und Handelsverhältnisse Vortrag erstatten lassen und ertheilen hierauf nach Vernehmung unseres Gesammt-Staats-Ministeriums und Staatsraths unsere Königliche Entschliessung wie folgt.

„Nachdem die nachbezeichneten Verträge den beiden Kammern zur Kenntnissnahme und bezüglich der ihren verfassungsmässigen Wirkungskreis berührenden Punkte zur Anerkennung und Zustimmung mitgetheilt worden sind, und solche durch Gesammtbeschluss beider Kammern erfolgt ist, so bestimmen und verordnen wir hiermit, indem wir diesem Gesammtbeschlusse unsere Zustimmung ertheilen, dass zum Vollzuge der gedachten Verträge das Erforderliche eingeleitet und verfügt werde."

Die Verträge selbst sind dann zwar nicht in der Gesetzsammlung, aber im Regierungsblatt abgedruckt.

In ähnlicher Weise finden sich besondere Einführungsverordnungen, mit oder ohne Erwähnung des ständischen Konsenses, in den meisten deutschen Ländern, z. B. im Königreiche Sachsen, in Braunschweig, in Oldenburg, in dem vormaligen Kurfürstenthume Hessen. Und das Staatsgrundgesetz für die Herzogthümer Coburg und Gotha vom 3. Mai 1852 §. 128 schreibt sogar ausdrücklich vor, dass diejenigen Verträge, zu deren gültigem Abschluss die Zustimmung des Landtages gehört, „als Gesetze" zu veröffentlichen sind.

Dagegen wird in Preussen und im deutschen Reiche nur der nackte Vertrag, ohne Verkündigungsformel,

ohne Unterschrift des Königs, ohne Gegenzeichnung eines Ministers, ohne eine Andentung darüber, ob die Zustimmung des Landtages, beziehungsweise des Bundesrathes und Reichstages, erfolgt sei, bloss mit Zufügung des Ratifikations-Vermerkes abgedruckt[1]).

[1]) Auf diesen Mangel ist bereits von Rönne, Staatsrecht der preuss. Monarchie I, 1. 477, und von Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 95 hingewiesen. Wenn aber Rönne meint, dass in einzelnen Fällen richtig verfahren sei, und zum Beweise dafür die Verträge wegen Vereinigung der Hohenzollerschen Lande und des Jadegebiets, sowie den Vertrag mit Thurn und Taxis wegen Abtretung der Postgerechtsame anführt, so ergibt sich aus der früheren Darstellung, dass diese und andere analoge Beispiele nicht passen.

ANHANG.

№ 236.

Berichterstatter:
Abgeordneter Dr. Gneist.

Haus der Abgeordneten.
10. Legislatur-Periode.
II. Session 1868.

Fünfter Bericht

der Kommission für Petitionen, betreffend die mit Russland abgeschlossene Kartell-Konvention.

Anlage A.

Gutachten

über die

Auslegung des Art. 48 der Verfassungs-Urkunde.

Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.

Der Ursprung dieses Artikels ist unverkennbar und unstreitig in der belgischen Verfassung Art. 68 zu suchen:

„Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce etc.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grêver l'Etat on lier individuellement des Belges, n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres".

Die zahlreichen aus der belgischen Verfassung übertragenen Artikel, die begleitenden Umstände und Erklärungen ergeben, dass in jener Zeit die belgische Verfassung als ein Muster konstitutionellen Staatsrechts und als besonders anwendbar auf deutsche Verhältnisse angesehen wurde. Die nachstehenden Erörterungen werden ergeben, dass jener Artikel vielmehr ohne Vorgang in den Verfassungen eines grösseren Staats ist, entstanden in der Uebereilung, in sich unklar, unbegrenzbar, anomal in jeder Richtung — ein inkorrekter Ausdruck für einen an sich richtigen, aber selbstverständlichen Gedanken.

I.

Die englische Parlaments-Verfassung, welche die Hauptgrundlage der „konstitutionellen" Grundsätze darstellt, giebt ihrer Anlage nach dem Parlament seine gesetzlich geregelte Mitwirkung nur zu den Akten der innern Staats-Regierung, nicht zu Staats-Verträgen mit auswärtigen Mächten, welche der Königlichen Prärogative ausschliesslich und endgültig überlassen bleiben. Blackstone I, 267:

> „Es ist des Königs Prärogative, Verträge und Bündnisse mit fremden Staaten und Fürsten zu schliessen. Denn es ist nach dem Völkerrecht wesentlich für die bindende Kraft eines Staats-Vertrages, dass er durch die souveraine Gewalt geschlossen sei: und er ist dann bindend für das ganze Gemeinwesen. In England ruht die souveraine Gewalt quoad hoc in der Person des Königs. Welche Verträge er also abschliessen möge: es giebt keine andere Gewalt im Königreich, welche solche beanstanden, hindern oder für nichtig zu erklären vermöchte".

Es ist bemerkenswerth, dass das neuere Grundgesetz des britischen Reichs, die Bill der Rechte, obgleich sehr kurze Zeit nach dem schwersten Missbrauch dieser königlichen Prärogative ergangen, jenes Souverainitätsrecht völlig intakt gelassen hat. Die politischen Schriftsteller Englands führen diesen Grundsatz übereinstimmend auf die praktische Nothwendigkeit zurück, die Beziehungen des Staats zu auswärtigen Mächten durch einen einheitlichen, stetigen Willen zu leiten. Als die einzig anwendbare Rechtskontrolle und Garantie gegen den Missbrauch betrachtet man die rechtliche Verantwortlichkeit der unmittelbaren Diener der Krone, welche ergänzend an dieser Stelle eintritt. Blackstone I, 257. Auch die Parlamentspraxis des XVIII. und XIX. Jahrhunderts hat an diesem staatsrechtlichen Verhältniss weder direkt noch indirekt etwas geändert. Sogar das Recht der Abtretung von Territorien kraft Königlicher Prärogative ohne Genehmigung des Parlaments ist noch 1854 durch Abtretung eines Gebietes am Orangefluss und durch Abtretung der ionischen Inseln geübt worden. Das engliche Parlament kennt überhaupt keine Geschäftsform, in welcher die Zustimmung zu Staats-Verträgen zu ertheilen wäre, May, Parliamentary Practice, Lib. II. Die heute anerkannten Grundsätze giebt die Schrift von Alpheus Todd, Ueber die parlamentarische Regierung in England (übersetzt von Assmann, Berlin 1869) S. 524, in folgenden Sätzen:

„Die vom Souverain eingegangenen Verpflichtungen oder Verträge kann keine andere Macht innerhalb des Königreichs rechtmässiger Weise beanstanden, hindern oder annulliren; wiewohl des Königs Minister für ihre Betheiligung an dem Abschluss eines der Ehre und den Interessen der Nation nachtheiligen Traktats dem Parlament verantwortlich sind (Lord Palmerston in Hansard Debates Vol. 174, S. 787.)"

„Das dem Parlament in Bezug auf Traktate verfassungsmässig zustehende Recht ist beschränkt. Es erfordert nicht als Bedingung ihrer Rechtsbeständigkeit ihre förmliche Sank-

tion oder Ratifikation durch das Parlament. (Hans. Deb. Vol. 156, S. 1361.) Die Kompetenz desselben in solchen Angelegenheiten lässt sich folgendermassen bezeichnen:

1. hat es das Recht, denjenigen Theilen eines Traktats, welche zu ihrer Wirksamkeit einer gesetzlichen Bestimmung bedürfen — z. B. Aenderungen in der Kriminal- oder Civil-Gesetzgebung oder Modifikationen in den bestehenden Tarifen oder sonstigen den Handel betreffenden Anordnungen — seine Genehmigung zu ertheilen oder zu versagen;

2. ist jedes der Häuser berechtigt, der Krone mittels einer Adresse seine Meinung über einen dem Parlamente vorgelegten Traktat oder einen Theil eines solchen auszusprechen;

3. liegt es in der Befugniss eines jeden Hauses, falls es eine Konvention oder einen Traktat missbilligt, gegen die Minister der Krone, welche dafür verantwortlich sind, mit Tadel oder Anklage, je nach Lage der Sache, vorzugehen".

„Bedarf ein Traktat zu seiner Ausführung eines legislativen Aktes, so muss er im Parlamente und besonders im Hause der Gemeinen der umfassendsten Erörterung unterworfen werden, damit die Regierung die wichtigen Interessen, welche bei den von ihr vorgeschlagenen Aenderungen in den auswärtigen Beziehungen der Nation auf dem Spiele stehen, wirksam zu fördern vermag. Während jedoch das Parlament den ihm zum Zwecke der Ausführung eines Traktats unterbreiteten Massregeln seine Genehmigung versagen kann, ist es nicht befugt, den Traktat selbst irgendwie zu ändern oder zu modifiziren."

Es ergiebt sich daraus folgendes doppelseitige Verhältniss:

1. Völkerrechtlich perfect — unter den kontrahirenden Staaten bindend — wird der Vertrag durch die Ratifikation des Königs, ohne Vorbehalt irgend einer Zustimmung des Parlaments. Gründe zur Annullirung des Vertrages nach dieser Seite hin können nur aus völkerrechtlichen

Gründen, nicht aus der mangelnden Zustimmung des Parlaments entnommen werden. Dies Verhältniss wird als das normale anerkannt auch von deutschen Staatsrechtslehrern, wie Zachariä, Deutsches Staatsrecht, Bd. 2, S. 586:

> Die Frage, ob ein von der Regierung ohne Vorbehalt abgeschlossener Vertrag für sie selbst, und insofern auch für den Staat nach aussen hin, (dem anderen Contrahenten gegenüber) verpflichtend sei? ist eine von der staatsrechtlichen Zulässigkeit der Effectuirung des Inhalts des Vertrages an sich unabhängige, nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu beurtheilende Frage.
> (Klüber, Völkerrecht §. 142. Heffter, Völkerrecht §. 84).

Als „ratio legis" wird von englichen Schriftstellern anerkannt, dass völkerrechtlich nur unter „souveränen" Gewalten verhandelt werden könne, dass durch den Vorbehalt der Zustimmung der Kammern zur Gültigkeit eines Vertrages nach aussen ein Zwiespalt der Action entstehen würde, welcher das Ansehen und den Glauben an die Zuverlässigkeit der Staatsverpflichtungen erschüttern, zur Verzögerung des Entschlusses im rechten Zeitpunkt führen und die Verantwortlichkeit der Minister thatsächlich aufheben würde. Kaum an einem andern Punkte werde die Nothwendigkeit, Staatsakte durch eine verantwortliche Person vornehmen zu lassen, dringender hervortreten, als an diesem.

2. Staatsrechtlich, d. h. in den inneren rechtlichen Verhältnissen des Staats, dagegen wird die Verfassung, d. h. der Grundsatz, dass Landesrecht und Parlaments-Statuten nur durch einen Act der Gesetzgebung abgeändert werden können, durch eine übernommene Staatsverbindlichkeit nach aussen nicht aufgehoben. — Es bedarf daher zur wirksamen Ausführung des Staatsvertrages in vielen Fällen einer Parlamentsacte, wie zur Abänderung des gesetzlichen Zolltarifs, soweit diese Befugniss nicht (wie häufig geschehen) dem Verordnungsrecht der Krone delegirt ist. Die

Nothwendigkeit einer Parlamentsacte hängt überhaupt von dem Verhältniss zwischen Gesetz und Verordnung ab.

(Gneist, Verwaltung, Justiz etc. §. 6, 13, 15).

Es bedarf jedenfalls einer Parlamentsakte, wenn die Gerichtsverfassung oder das Verfahren der Civil- oder Straf-Gerichte abgeändert werden soll. Von diesem Gesichtspunkt aus haben die neuerdings geschlossenen Auslieferungs-Verträge, insbesondere die Hauptgesetze 6 et 7 Vict. c. 75, 76 herbeigeführt. Solche Gesetze werden bezeichnet in der Ueberschrift: „an act for giving effect to a Treaty between etc., und sie lauten im Eingang:

„Sintemal durch den zehnten Artikel eines Vertrages vom 9. August 1842 etc. die Uebereinkunft getroffen ist etc., und sintemal es angemessen (expedient) ist, dass eine Bestimmung zur Ausführung der gedachten Uebereinkunft getroffen werde: wird mit Zustimmung etc. verordnet, wie folgt“:

Das Verhältniss von Vertrag und Parlamentsakte ist hier korrekt bezeichnet. Durch die Ausführungs-Statuten wird zugleich dem Parlament die Möglichkeit der Amendirung und Modificirung der Ausführungs-Gesetze offen gelassen, welche verloren gehen würde, wenn das Parlament auf eine einfache Zustimmung oder Nichtzustimmung zu dem Staatsvertrage beschränkt wäre. Zum Schutz der Landesgesetze gegen einseitige Aenderung durch Staatsverträge ist die Kompetenz der Gerichte und die rechtliche Minister-Verantwortlichkeit bestimmt.

3. Kollisionen zwischen beiden Verhältnissen sind praktisch selten, fast unerhört. Allerdings hat das Parlament die Befugniss, das Ausführungsgesetz anzunehmen oder abzulehnen. Diese Verwicklung ist eine unvermeidliche, wo sich drei Interessenten gegenüberstehen. Sie ist dahin entschieden, dass im Kollisionsfall die höhere völkerrechtliche Verpflichtung der staatsrechtlichen vorgeht. Die Staatsgewalt

bleibt also der kontrahirenden Macht gegenüber gebunden, auch wenn sie für die Ausführung im Innern des Landes ein Hinderniss in der versagten Zustimmung des Parlaments finden sollte. Sie wird dadurch genöthigt werden, in den Ausführungs-Gesetzen solche Modalitäten vorzunehmen, event. solche Kompensationen zu gewähren, welche das Parlament zur Zustimmung bewegen. Bleibt dies erfolglos, so wird (nach fruchtlosen gütlichen Verhandlungen mit der kontrahirenden Macht) die Folge des Vertragsbruchs, unter Umständen ein „casus belli" unvermeidlich. Die letzte Lösung liegt in der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister, — ein Fall, der bei zwei Artikeln des Friedensvertrages von Utrecht einmal eingetreten ist. In dieser Situation selbst liegt aber für alle Betheiligten die dringende Aufforderung zum gegenseitigen Arrangement. Die Rechtsverhältnisse sind hier gewahrt nach allen Seiten. In der innern Landes-Verwaltung ist durch die Gerichte dafür gesorgt, dass das Landesrecht nicht ohne Parlamentsstatut zu ändern ist; durch die Beschliessungen über den Staatshaushalt dafür, dass finanzielle Bestimmungen nicht ohne Zustimmung des Parlaments ausführbar sind; durch die Minister-Verantwortlichkeit für den Schutz des Staats gegen Verletzung seiner Rechte und Interessen durch Schuld der höchsten Diener der Krone. Die klare Auseinanderhaltung des staatsrechtlichen und des völkerrechtlichen Verhältnisses hat sich hier seit zwei Jahrhunderten bewährt.

Schon bei den Revisionsverhandlungen über Artikel 48 unserer Verfassung wurde freilich bemerkt, dass gegen die Berichtigung der selbstgemachten „konstitutionellen" Theorien aus dem wirklichen englischen Recht die gewöhnliche Antwort laute: „Ja, das sei in England". (Dr. Simson a. a. O. S. 339). Im vorliegenden Fall verliert dieser Einwand seine Bedeutung durch Uebereinstimmung auch der amerikanischen, der französischen und anderer Verfassungen.

II.

Mit den englischen Traditionen ist dies Grundsystem der Behandlung der Staatsverträge auch auf die Verfassung der Nordamerikanischen Union übergegangen. Es war der Gedanke leitend, dass die Vertretung des Staates nach aussen nicht in die Form der Gesetzgebung zu bringen und damit von schwankenden Parteiverhältnissen des Repräsentantenhauses abhängig zu machen, sondern auf den ständigen Theil der Verfassung zu stellen sei. Die republikanische Verfassung konnte das ständige Element nur aus „Präsident und Senat“ bilden. Von diesem Gesichtspunkt aus entstand der Grundsatz, dass der Abschluss von Staatsverträgen nicht Gegenstand der Legislative, sondern der „Exekutive“ ist, über welche wie über alle Massregeln der vollziehenden Gewalt in geheimer Sitzung zu berathen.

Allerdings beanspruchte auch dort der Kongress eine Mitwirkung bei den zur Ausführung des Vertrages zu erlassenden Kongressakten, und fasste darüber im Jahre 1796 folgende Resolution:

> „es sei das Recht des Hauses, wenn ein Vertrag in Bezug auf die Ausführung einer seiner Bestimmungen eine Kongressakte erfordere, über die Zweckmässigkeit oder Unzweckmässigkeit der Ausführung des Vertrages zu berathen“.

Dagegen gibt nun aber Kanzler Kent, Commentaries I. 286 folgende, bemerkenswerthe Erklärung ab:

„Washington als Präsident leugnete ausdrücklich, dass dem Kongress eine solche Befugniss zustehe; er bestand darauf, dass jeder Vertrag, der verfassungsmässig vom Präsidenten und vom Senat aufgerichtet und verkündigt worden, sofort zum Landesgesetz werde. Ist ein Vertrag Landesgesetz, so bindet er den Kongress so gut wie jeden anderen Zweig der Verwaltung, und wie er das Volk überhaupt bindet, so lange

er in Kraft bleibt und nicht aufgehoben wird. Das Haus der Repräsentanten steht nicht über dem Gesetz, es hat keine dispensirende Gewalt. Es kann Gesetze machen und aufheben, sofern der Senat und der Präsident mit einstimmen; aber ohne diese Bestimmung bindet ein Gesetz in Gestalt eines Staatsvertrages das Haus der Repräsentanten ebenso gut, als ein Gesetz in Gestalt einer Kongressakte oder ein Verfassungsartikel, oder ein zu Recht bestehender Kontrakt. Der Beweis zu Gunsten der bindenden und zwingenden Gültigkeit eines jeden vom Präsidenten und vom Senat eingegangenen Vertrages ist so klar und handgreiflich, dass er vermuthlich der ganzen Bürgergemeinde diese Ueberzeugung mitgetheilt hat, und sie mag jetzt als der Ausdruck der öffentlichen Meinung gelten. In diesem Sinne hat auch das Haus der Repräsentanten im Jahre 1816 sich ausgesprochen, und die Resolution von 1796 würde jetzt nicht mehr wiederholt werden."

Diese Auffassung ist in der Ausschliessung einer jeden Betheiligung des Kongresses sogar noch strenger als die englische, und insoweit später in Zweifel gezogen. Für die hier vorliegende Frage aber ergiebt die Uebereinstimmung des Verfassungsrechtes der Nordamerikanischen Union jedenfalls soviel, dass die Nichtbetheiligung des Repräsentantenhauses an der verbindlichen Abschliessung der Verträge auf praktischen Gründen beruht, welche auch in Republiken anerkannt werden.

III.

Die entgegengesetzte Auffassung ist durch die französische Staatsumwälzung eine Zeit lang zur Geltung gekommen, im XIX. Jahrhundert aber auch in Frankreich definitiv aufgegeben.

Die Verfassung vom 3./14. September 1791 (Ch. IV. S. III. Art. 3) gab dem König das Recht, Staatsverträge zu verhandeln und zu unterzeichnen, behielt aber dem Corps

Législatif die Ratifikation vor (Ch. III. S. I. Art. 1. Nr. 12): „Il appartient au Corps Législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce."

Die dem gänzlichen Bruch entgegengehende Staatsordnung führte zu dem Grundprinzip der „Volkssouveränetät", welches die Rechte der Königlichen Prärogative nach englischem Recht auf den Volkssouverän, d. h. die gewählte Legislative übertrug. Diese Umkehrung setzte sich noch ein Jahrzehnt hindurch fort.

Die Verfassung vom 17. Juni 1793 überliess die Verhandlung der Staatsverträge dem Conseil Exécutif, die Ratifikation dem Corps Législatif.

Die Verfassung vom 22. August 1795 übertrug dem Direktorium die Abschliessung und Zeichnung der Staatsverträge, fügte aber hinzu Artikel 333: „Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le corps législatif."

Die Konsularverfassung vom 13. Dezember 1799 wies die Staatsverträge einfach in den gewöhnlichen Geschäftsgang der Gesetzgebung, Artikel 50: „Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés, décrétés, et promulgués comme des lois."

Dagegen lenkt die Konsularverfassung vom 17. August 1802 auf die monarchisch-konstitutionellen Grundsätze zurück:

> „Le premier consul ratifie les traités de paixet d'alliance après avoir pris l'avis du conseil privé. Avant de les promulguer, il en donne connaissance au Sénat."

Nach Wiederherstellung des bourbonischen Königthums blieb auch die konstitutionelle Charte vom 4./14. Juni 1814 bei dem Grundsatz der königlichen Prärogative stehen:

> Artikel 14: „Le roi est le chef suprême de l'Etat etc. Fait les traités de paix, d'alliance et de commerce."

In der nun folgenden Epoche haben die konstitutionellen Doktrinen allerdings Bedenken gegen einen möglichen Miss-

brauch einer solchen Gewalt erhoben, wie Benjamin Constant, Cours de la politique, Ch. IV:

„Les clauses des traités étant à la discrétion du pouvoir royal, s'il pouvait rendre obligatoires pour la nation des clauses qui influeraient sur sa situation intérieure, aucune constitution ne pourrait subsister. Un roi superstitieux traiterait avec un de ses voisins pour supprimer la tolérance religieuse. Un roi ennemi de la liberté de la presse traiterait avec un autre pour soumettre les écrivains aux plus oppressives restrictions. Ainsi tous les articles constitutionnels pourraient être rapportés sans discussion et d'un trait de plume. Le despotisme et la persécution reviendraient du dehors masqués en traitès de paix, et les ambassadeurs du roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple."

Diese Bedenken, welche eine Zeit lang die öffentliche Meinung bestimmt haben, beruhen insofern auf juristischen Missverständnissen, als die bestehenden Parlamentsstatuten, das gemeine Recht und Gerichtsverfahren durch die Stellung der Gerichte und durch die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister gegen denkbare Versuche der Art geschützt sind. Da indessen die rechtliche Ministerverantwortlichkeit und der Gerichtsschutz überhaupt geringer geachtet wurde, als die sogenannte politische Verantwortlichkeit, so entstand aus jenem Gedankengang die Meinung, dass es wirksamer und praktischer sei, einen möglichen Missbrauch durch die vorbehaltene „Zustimmung der Kammern" zu den Staatsverträgen zu verhüten und zugleich die Macht der Kammern zu erweitern.

Diese anscheinend einfachere, und auf den ersten Blick ansprechendere Auffassung hat den doppelten Fehler, dass sie

1) die Zustimmung der Kammern in das Vertragsverhältniss, also in das völkerrechtliche Verhältniss einschiebt, damit die Einheit der Staats-Action nach aussen hin lähmt, und einen Dualismus

schafft, welcher die wirklichen Interessen des Staates bei Negociirung von Verträgen beschädigt und die Ministerverantwortlichkeit dafür praktisch aufhebt;

2) dass sie auch staatsrechtlich die Befugnisse der Kammern beschränkt, indem sie an die Stelle der freien Zustimmung und Amendirung von Gesetzentwürfen, Finanzgesetzen und Budgetvorlagen ein kategorisches „Ja“ oder „Nein“ setzt, mit welchem die Kammern einen Staatsvertrag annehmen oder verwerfen sollen.

In Frankreich selbst ist die neue Doktrin nicht zur Geltung gekommen, vielmehr hat die Charte vom 14./24. August 1830 das hergebrachte Verhältniss bestätigt.

Art. 13. Le roi fait les traités de paix, d'alliance et de commerce.

Wenn Frankreich auch in der Julimonarchie auf die Behandlung der Staatsverträge als Gegenstand der Legislative nicht wieder zurückgekommen ist, so wird sich aus dieser Uebereinstimmung mit der englischen Verfassung wohl die Behauptung rechtfertigen,

dass eine Zustimmung der Kammern zur Gültigkeit von Staatsverträgen in keiner Weise als „Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechtes“ betrachtet werden kann.

IV.

Die davon abweichende Bestimmung der belgischen Verfassung ist unter folgenden Umständen entstanden.

Der erste Kommissionsentwurf enthielt im Artikel 51 die Bestimmung:

„Le chef de l'état fait les traités de paix, d'alliance et de commerce; il en donne connaissance aux chambres.“

Diese Klausel war aus dem Grundgesetz der Niederlande vom 24. August 1815 Art. 58 entnommen, und wurde von

der Centralsektion der Kammer zur unveränderten Annahme empfohlen.

Bei der Berathung im Plenum stellte der Abgeordnete Trautmann als Amendement einen der französischen Konsularverfassung ähnlichen Artikel: „Le droit de déclarer la guerre, de faire la paix, les traités d'alliance et de commerce appartient au pauvoir législatif." Dies Amendement wurde indessen im Plenum verworfen.

Dagegen wurde nun von dem Abgeordneten Van Meenen folgender vermittelnder Vorschlag eingebracht:

„Les traités de commerce et ceux qui pour-„raient grêver l'État, ou lier individuellement „des Belges, n'ont effet qu'après avoir reçu l'as-„sentiment des chambres".

Die Motive beschränken sich darauf, dass die Nation gehört werden müsse, so oft es sich um ihre Interessen handle.

Die Herren Le Grelle und Lebeau erinnern dagegen: „Les mots „lier individuellement les Belges" sont trop vagues. Les mots „grêver l'État" sont aussi vagues, et l'entier amendement de M. Van Meenen est une véritable superfétation."

M. le baron Reyts: „Je propose au lieu de: grêver l'État, de dire, ne pourra reconnaître des dettes à charge de l'État". —

M. Lebeau: „C'est inutile, parceque les Chambres votent le budget, et que par conséquent on ne peut grêver l'État sans leur assentiment". —

Eine weitere sachliche Erörterung hat nicht stattgefunden. Ein vorher gestellter Antrag auf Vertagung, „da das Amendement der Ueberlegung bedürfe", war nicht beliebt worden. Vielmehr wurde in hastiger und Anfangs zweifelhafter Abstimmung nach vorgenommener Gegenprobe das Amendement für angenommen erklärt. (Huyttens, Discussions du congrès national de Belgique 1844, tome 2, p. 76 et 77.)

Die Mangelhaftigkeit des so extemporirten Verfassungsartikels ist von den Kommentatoren und Schriftstellern über die belgische Verfassung niemals verkannt worden. Indem er zwischen zwei entgegengesetzten Staatsrechtsgrundsätzen einen Mittelweg einschlagen will, vereinigt er nur die möglichen Nachtheile beider. Die Exekutive ist nicht gehindert, völkerrechtlich verbindliche Verträge zu schliessen, welche dem Lande nachtheilig sind. Die Legislative kann ihrerseits von jedem Staatsvertrag behaupten, dass er „Lasten“ für den Staat oder „Verpflichtungen“ für den Einzelnen herbeiführe. Das völkerrechtliche Verhältniss kann in alle Wechselfälle der Parteiverhältnisse der Landesvertretung hineingezogen werden. Es ist auch in Belgien anerkannt:

1) die völlige Unbestimmtheit der Fälle, in denen es der Zustimmung bedürfen soll. Schon der Begriff und Umfang des „Handelsvertrages“ ist schwer zu begrenzen, da zuletzt jeder Vertrag über Kanäle, Eisenbahnen etc., welcher die Interessen des Handels oder der Industrie mittelbar alterirt, als „traité de commerce“ betrachtet werden kann. Die noch vageren Verträge, „welche dem Staate Lasten und den Einzelnen Verpflichtungen auflegen“, näher zu begrenzen, ist nicht einmal versucht worden. Wohl aber hat Art. 68 den Erfolg gehabt, in wichtigen Fällen das Verhältniss von Staatsverträgen und Gesetzen umzukehren. So wurde am 4. April 1839 ein Gesetz erlassen „pour autoriser le roi à signer les traités etc.“, worauf am 19. April 1839 der Auseinandersetzungsvertrag mit Holland geschlossen wurde. Noch zahlreicher sind allgemeine Ermächtigungsgesetze ergangen, wie das Postgesetz vom 29. April 1868, durch welches der König allgemein zum Abschluss von Postverträgen ermächtigt wurde; das Gesetz vom 12. Mai 1863 für den Abschluss weiterer Staatsverträge über die Ablösung der Scheldezölle; für die Auslieferungsverträge war schon früher das Gesetz vom 1. Oktober 1833 ergangen, neuerdings sehr erweitert durch Gesetz vom 5. April 1868. Mit diesen

Massgaben ist es zu ernstlichen Differenzen über den Art. 68 bisher allerdings nicht gekommen. Ueber einen von der Regierung mit Frankreich abgeschlossenen Kanalbauvertrag entstand eine Erörterung in der zweiten Kammer am 26.—28. Dezember 1839, 15.—17. Januar 1840, welche gütlich beendet wurde. Der Senat führte in geheimer Sitzung am 12. Dezember 1840 eine Diskussion über den Sinn des Art. 68, erkannte indessen auf ein Schreiben des Justizministers an, dass unter „Handelsvertrag" nur ein solcher zu verstehen sei, „qui modifie les tarifs de douanes, ou établisse certains avantages nouveaux pour l'admission réciproque des navires marchands." Der Ausdruck „lier individuellement des Belges" wurde bei dieser Gelegenheit erläutert als „créer pour les sujets Belges des obligations". Der praktische Erfolg ist freilich nur gewesen, dass die Minister in den wichtigsten Fällen die Verantwortlichkeit der Staatsverträge durch vorhergehende Verhandlung auf die Kammern abgewälzt haben. Ob diese Weise der Geschäftsführung den wirklichen Interessen des Staates gedient hat, mag bezweifelt werden. In jedem Falle ist das von den politischen Schriftstellern Englands vorhergesagte Resultat einer „Aufhebung der Ministerverantworlichkeit" in diesem Punkte wirklich eingetreten.

2) In Bezug auf die Wirkung der fehlenden Zustimmung der Kammern liess der belgische Verfassungsartikel der korrekten Auffassung Raum durch die Ausdrucksweise:

„n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres."

Es wird also nur die Wirksamkeit, nicht die verbindende Kraft des Vertrages nach Aussen, durch die Zustimmung bedingt:

„Il importe de remarquer que c'est seulement pour l'exécution des traités de commerce, des traités qui pourraient grêver l'Etat ou lier individuellement des Belges, que l'assentiment des chambres doit être réclamé par le gouvernement.

„Le second §. de l'article ne concerne en effet que l'exécution et non point la conclusion même des traités.

„Il n'a besoin de l'assentiment des chambres pour les traités de cette catégorie que pour leur faire sortir leurs effets, que pour leur mise à exécution.“ (Thimus, droit public, Liége 1846, vol. II. pag. 174.)

Es wird daraus also kein Recht der „Ungültigkeits-Erklärung“ von Staatsverträgen abgeleitet, wie denn auch in der Praxis der belgischen Verfassung kein solcher Antrag auf Ungültigkeits-Erklärung vorgekommen ist.

Wenn unter lebhaftem Parteistreit und häufigem Ministerwechsel in Belgien der Art. 68 keine Veranlassung zu direkter Anfechtung von Staatsverträgen gegeben hat, so rechtfertigt dies wohl den Schluss, dass staats- und völkerrechtliche Bedenken, überhaupt praktische Gründe aller Art, einem solchen Antrag entgegenstehen.

V.

Der Uebergang jenes belgischen Verfassungsartikels in die preussische Verfassungsurkunde ist unter folgenden Umständen erfolgt.

Schon die Regierungsvorlage vom 20. Mai 1848 §. 24 enthielt die Bestimmung:

> „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen, und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern,“

— wobei die Worte „lier individuellement des Belges“ so wiedergegeben wurden, wie in der Senatssitzung vom 12. Dezember 1840..

Der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung Art. 47 nahm die Substanz jenes Artikels auf,

obwohl die Motive (Dr. Waldeck) dagegen bemerkt hatten, dass „jede praktische Anwendung dieses innerlich unklaren Satzes auf den konkreten Fall fast nothwendig zu Konflikten führt.“

Die Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 nahm unverändert die ursprüngliche Regierungsvorlage wieder auf.

Bei der Revision der Verfassung wurden die Friedensverträge ausgenommen, so dass sie zu ihrer Gültigkeit einer Zustimmung der Kammern nicht bedürfen. Dem entsprechend hat die Fassung des Artikels eine Umstellung erfahren. Ein Amendement Scherer und v. Klützow, in welchem die Verträge — „in so weit dadurch dem Staate Ausgaben, die besondere Bewilligung erheischen, verursacht werden“ — bezeichnet waren, wurde abgelehnt, woraus später eine Folgerung a contrario gezogen worden ist.

Umfangreiche Debatten haben über die Revision dieses Artikels in der II. Kammer am 19. September 1849 (stenographischer Bericht S. 335—343) stattgefunden.

Die Ausführungen der Redner ergeben, dass jener Artikel als ein normaler Satz des „konstitutionellen Staatsrechts“ angesehen wurde. Der Antrag, die Zustimmung der Kammer zu Friedensverträgen zu streichen, wurde sogar als „eine Umwälzung alles konstitutionellen Staatsrechtes“ bezeichnet.

Massgebend war auch der Gedanke, dass ein in der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 den Kammern einmal „zugestandenes Recht“ nicht aufgegeben oder geschmälert werden dürfe.

Die Nothwendigkeit eines solchen Artikels wurde, unge-
r aus den Gründen Benjamin Constants, auf die Ge-
ren zurückgeführt, welche durch einen möglichen Missbrauch
er Königlichen Prärogative für den Staat und die verfass-
ungsmässige Stellung der Kammern entstehen würden.

Bemerkenswerth ist, wie von zwei Rednern ausdrücklich hervorgehoben wurde, dass wenn bei Friedensverträgen der Vorbehalt der Zustimmung der Kammern gestrichen werde, es dennoch immer eines Gesetzes oder Budgetbeschlusses zur Ausführung bedürfen würde in Fällen, in welchen verfassungsmässig (Art. 2, 88, 99) ein Gesetz oder ein Budgetbeschluss erfordert werde (v. Seckendorff a. a. O. S. 338; Dr. Simson S. 340). Ausführlicher spricht die Centralkommission über die Stellung der Friedensverträge:

„Die frühere Fassung könnte zu der Auslegung führen, dass ein von dem König als alleinigem Repräsentanten des Staates nach aussen, abgeschlossener Friede nicht ohne Weiteres für den Staat verbindlich, vielmehr die Gültigkeit des Friedensschlusses von der Zustimmung der Kammern dann abhängig sei, wenn in ihm solche Gegenstände berührt und aufgenommen sein sollten, die, bildeten sie nicht den Inhalt eines Friedensschlusses, der verfassungsmässigen Mitwirkung der beiden anderen Staatsgewalten unterworfen sein würden. Diese Deutung würde eine der wichtigsten Prärogativen der Krone aufheben, einen Akt der Administration zu einem Akt der Legislation stempeln, und den Grundsätzen eines gesunden Konstitutionalismus entgegen sein, praktisch aber diplomatische Verhandlungen unmöglich machen. Gegen Missbrauch jenes Rechtes der Krone sei in der Verantwortlichkeit der Minister und in der den Kammern verbleibenden Mitwirkung bei der Realisirung der Friedensbedingungen innerhalb der Monarchie, genügende Beruhigung zu finden.“

Jede wiederholte Erwägung wird ergeben, dass dieses Urtheil nicht nur auf die Friedensverträge, sondern auf alle Staatsverträge passt, dass es in der That eine negirende Kritik der ganzen Bestimmung enthält.

Wenn dessenungeachtet die Staatsregierung und anscheinend alle Parteien in den Kammern von 1849 jenen Verfassungsartikel ohne grundsätzlichen Widerspruch passiren liessen,

so liegt der Grund augenscheinlich an einer anderen Stelle. Es war offenbar die anomale Bedeutung der Staatsverträge in den Verhältnissen des preussischen Staates zu Deutschland, welche einen Vorbehalt der Art zu erfordern schien. Die Zerstückelung Deutschlands in eine grosse Zahl souveräner Staaten machte zahlreiche und wichtige Gegenstände, welche in normalen Zuständen zur Gesetzgebung und zur Feststellung des Staatshaushaltes gehören, hier zu Gegenständen internationaler Verträge. Schon die Verfassung des Deutschen Zollvereins entzog die wichtigsten Fragen der Handelsgesetzgebung und der indirekten Steuern der verfassungsmässigen Gesetz- und Steuerbeschliessung der Landeskammern. Die Territorialzersplitterung veranlasste eine lange Reihe von Kartell- und Etappenkonventionen, Verträge über Freizügigkeit, Uebernahme von Vagabunden, Passkarten, Schifffahrtsverträge für die Hauptflüsse, Verträge über Kanal- und Eisenbahnanlagen, Post- und Telegraphenkonventionen, Verträge über Vollstreckung von Gerichtsurtheilen, Erleichterung der Rechtshülfe, Nachdruckgesetzgebung, Abtretung der Gerichtsbarkeit seitens kleinerer Staaten etc. etc. Der Landes-Gesetzgebung und Feststellung des Staatshaushaltes wurde dadurch die territoriale Geschlossenheit entzogen. Es konnte daraus ein förmlicher Zwiespalt der Gesetzgebung und Besteuerung hervorgehen, welcher die Theilnahme der territorialen Kammern ziemlich illusorisch machte. Dagegen wurde eine Reservationsklausel für nothwendig erachtet, und in Ermangelung einer bekannten besseren Fassung leider diejenige des Regierungsentwurfes vom 20. Mai 1848 im Wesentlichen beibehalten. Die Zustimmung zu den Friedensverträgen, welche unter diese Gesichtspunkte nicht unmittelbar fiel, liess man bei der Revision fallen. Die übrigbleibenden Worte drückten den gemeinten Vorbehalt, freilich in grosser Unklarheit, aus. Den juristisch korrekten Ausdruck des wirklich Gemeinten hat wohl das Hannoverische Verfassungsgrundgesetz von 1840 §. 11 gefunden:

„Der König vertritt das Königreich in a
Verhältnissen zu dem Deutschen Bunde, den ein
Bundesstaaten und den auswärtigen Staaten.“

„Nur er ordnet die Gesandtschaften an, schliesst
träge mit anderen Staaten ab und erwirbt dad
nicht nur Rechte dem Königreiche, sondern
pflichtet auch dadurch dasselbe zur Erfüll
der vertragsmässigen Verbindlichkeiten.“

„Erfordert die Ausführung der Verträge
Bewilligung von Geldmitteln aus der Land
kasse, oder sollen die Verträge eine Abänd
ung bestehender Landesgesetze hervorbring
so bedarf es hierzu der verfassungsmässig
Mitwirkung der Stände.“ (Vgl. auch die Württe
bergische Verfassung §. 85.)

Ebenso lautet verständlicher und bestimmter die Nor
deutsche Bundesverfassung Art. 11, mit welcher die Haup
veranlassung des Vorbehalts in Zukunft wegfällt:

„Insoweit die Verträge mit fremden Staate
„sich auf solche Gegenstände beziehen, welch
„nach Art. 4 in den Bereich der Bundesgesetz
„gebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zu-
„stimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gül-
„tigkeit die Genehmigung des Reichstages er-
„forderlich.“

Auf diese ratio legis wird bei der grammatisch ganz
unbestimmbaren Fassung des Art. 48 Rücksicht zu nehmen
sein.

VI.

Zu einer ernstlichen Kontestation ist der
Sinn des Art. 48 durch einen Antrag des Handels-
amts-Präsidenten a. D. v. Rönne (Solingen) vom 31. März
1863 gekommen:

in allen
einzelnen
en."

iesst Ver-
dadurch
ern ver-
rfüllung
n."

äge die
Landes-
bänder-
ringen,
ässigen
Württem-

ie Nord-
Haupt-

taaten
welche
esetz-
lie Zu-
r Gül-
es er-

h ganz
nehmen

t der
dels-
. März

Haus der Abgeordneten wolle beschliessen: die
ussland abgeschlossene Kartell-Konven-
vom 8. August 1857 ist für den Staat un-
indlich."

Antragsteller führte aus: Die Kartell-Konventionen
r Politik der heiligen Allianz entsprungen. Anfangs
ıkt auf Deserteurs und Kriminalverbrecher, seien sie
auf der Zeit immer weiter ausgedehnt auf Reservisten,
e Militärpflichtigen, auf Vergehen aller Art. Die
nung der Kammern sei dazu erforderlich, weil sie
Staate Lasten, dem Einzelnen Verpflichtungen" auf-

ne Last sei schon die Auslieferung selbst, einschliess-
r Kosten, welche durch die Thätigkeit der verschiede-
hörden, Beamten, Vigilirungen, ungenügend ersetzte
ıngskosten entstehen. Auch das Verbot der Aufnahme
eberläufern in den Staatsdienst enthalte eine übernom-
„Last".

ine Verpflichtung der Einzelnen liege darin, dass
ıslieferung ohne Rücksicht auf übernommene Schuldver-
chkeiten, auf Schuldhaft und Civilarrest erfolgen solle.
die Verpflichtung zur Wiederaufnahme ausgetretener
sischer Unterthanen binnen zehn Jahren enthalte eine
pflichtung" der Ortsarmenverbände.

Für einige Punkte hätte es eines besonderen Ge-
es bedurft, wie zur Bestrafung preussischer Unterthanen
n Beherbergung und Forthelfung der Ueberläufer, da die
uf bezügliche Kabinets-Ordre vom 27. September 1844 mit
älteren Kartell-Konvention abgelaufen sei.

Die fehlende Zustimmung der Kammern mache die Kar-
Konvention ungültig, und zwar nicht nur die angezoge-
Artikel, sondern die ganze Konvention, da nach völker-
htlichen Grundsätzen (Wheaton) die einzelnen fehlerhaften
tikel den ganzen Vertrag ungültig machen.

Der Kommissions-Bericht vom 6. Mai 1863 (Nr. 156 der Drucksachen) tritt diesen Ausführungen im Wesentlichen bei. Dass Belastungen und Verpflichtungen im Art. 48 in diesem weiten Sinne gemeint seien, ergebe die Wortfassung und das argumentum a contrario, da bei der Revision das enger gefasste Amendement Scherer verworfen sei. Aus der fehlenden Zustimmung wird die Ungültigkeits-Erklärung gefolgert, womit freilich die Staats-Regierung „nicht ohne Weiteres jeder Verpflichtung aus dem Abschluss der Konvention gegen Russland enthoben sei." „Die Russische Regierung könne mit Recht verlangen, dass das Preussische Ministerium die Konvention der Landesvertretung vorlege." Vor Zustimmung derselben sei aber keine Berechtigung zu irgend einer Ausführungsmassregel vorhanden. Die aus dieser Lage entstehenden Verlegenheiten dürfe man nicht scheuen; denn die Auflösung der Kartell-Konvention werde gerade dazu dienen, Preussen von der beengenden Konvention vom 8. Februar 1863 loszumachen und der preussischen Isolirungspolitik gegenüber den anderen europäischen Mächten eine bessere Wendung zu geben.

Die Kommission gelangte damit zu folgenden Resolutionen:

1) Die mit Russland abgeschlossene Kartell-Konvention vom 8. August 1857 bedarf zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Landesvertretung. Sie ist also ungültig, da und so lange ihr diese Zustimmung fehlt.
2) Die Königliche Staats-Regierung wird demgemäss aufgefordert, die besagte Kartell-Konvention **der Russischen Regierung gegenüber für nichtig zu erklären** und die Ausführung derselben bis zur verfassungsmässigen Zustimmung beider Häuser des Landtages zu suspendiren.

Dieser Antrag kam wegen Schluss des Landtages nicht zur Berathung. Unter dem 11. Januar 1864 wurde aber der Antrag v. Rönne wiederholt, und abermals von einer Kom-

mission berathen, welche unter Bezugnahme auf die früheren Gründe in ihrem Bericht vom 21. Januar 1864 (Nr. 113 der Drucksachen) die vorgeschlagene Resolution in ihrer obigen Fassung wiederholte, wobei jedoch ad 2) die Worte „die besagte Kartell-Konvention der russischen Regierung gegenüber für nichtig zu erklären“, weggelassen wurden, weil dies „der Stellung der Staats-Regierung als Kontrahentin nicht entspreche“.

Als Mangel dieser Ausführungen darf wohl bezeichnet werden, dass sie das doppelseitige Verhältniss, das völkerrechtliche nach Aussen, das staatsrechtliche nach Innen, nicht bestimmt scheiden; dass sie die normalen Grundsätze konstitutioneller Verfassungen über diese Frage nicht berücksichtigen; dass sie die anomale Entstehung des Art. 48 in und aus der belgischen Verfassung nicht beachten; dass sie bei der schwankenden Ausdrucksweise des Gesetzes nicht auf die ratio legis zurückgehen; dass sie die Präzedenzfälle unserer eigenen Verfassung unbeachtet lassen.

So wohl begründet ferner im Privatrecht die Folgerung ist, dass ein Vertrag wegen mangelnder Dispositionsfähigkeit eines Theiles für ungültig zu erklären, so ist in dem hier vorliegenden Verhältnisse übersehen, dass jura tertii, die Rechte des auswärtigen Staates, in Frage stehen, und dass der König verfassungsmässig die Staats-Verträge zu „errichten“ und zu ratifiziren hat, nicht im Auftrag der Kammern, sondern in eigenem Namen und aus eigenem Recht.

Die von der Kommission vorzugsweise benutzte gelehrte Abhandlung von Wurm (Deutsche Vierteljahrsschrift 1845 I.), behandelt das Erforderniss der Ratifikation bei Staats-Verträgen, und nur nebenbei die hier vorliegende Frage.

Ebenso vermisst die Kommission mit Unrecht ein Strafgesetz gegen die Beherbergung der Ueberläufer. Denn entweder ist die Kabinets-Ordre vom 17. September 1844 noch gültig; dann werden die Gerichte sie anwenden, — oder sie ist nicht gültig: dann wird sie nicht angewendet werden; ein

neues Gesetz dafür zu beantragen, widerspricht gerade der Absicht der Kommission.

VII.

Das Resultat dieser Erwägungen für die Auslegung des Artikel 48 der Verfassungsurkunde ist unter Berücksichtigung der staats- und völkerrechtlichen Gesichtspunkte folgendes:

I. Der Sinn der Worte „Belastung des Staates" und „Verpflichtung des Einzelnen" ist durch eine grammatische Auslegung überhaupt nicht festzustellen.

Als „Belastung" des Staates im engeren Sinne kann gemeint sein: die Zahlung einer Geldsumme, einer Geldrente, eine Finanzbelastung, welche Gegenstand eines Finanzgesetzes oder einer Budgetbewilligung ist. Als „Verpflichtung" des Einzelnen im engeren Sinne kann gemeint sein, eine solche sein, welche verfassungsmässig nur durch ein Gesetz aufgelegt werden kann.

In weiterem Sinne aber kann „Belastung" jede übernommene Verpflichtung des Staates zu Handlungen oder Unterlassungen bezeichnen: in welchem Falle jeder Staats-Vertrag der Zustimmung der Kammern bedürfen würde.

In der Mitte zwischen beiden Auslegungen liegt noch eine unbestimmbare Reihe weiterer Möglichkeiten, den Art. 48 von gewissen anderen Belastungen, Stellung von Hülfstruppen, Gewährung von Etappenstrassen, Einquartierung etc. etc. zu verstehen.

In Ermangelung eines jeden grammatischen Anhaltes haben die früheren Kommissions-Berichte zu einem argumentum a contrario gegriffen. Da bei der Revisionsverhandlung vom 19. September 1849 die zweite Kammer das Amendement Scherer verworfen habe, welches unter andern die Worte enthielt, — „insoweit als dadurch dem Staat Ausgaben, die besondere Bewilligung erheischen, verursacht wer-

den", — so sei daraus zu entnehmen, dass die engere Bedeutung von „Belastung" verworfen, und eine weitere angenommen sei.

Allein fast jedes argumentum a contrario ist trüglich. Im vorliegenden Fall ist es nicht schlüssig, da nicht festzustellen ist, ob das viel mehr umfassende Amendement Scherer nur um jener Worte willen, ob es überhaupt wegen des Inhaltes oder wegen der Fassung abgelehnt ist. Unzulässig ist das Argument in diesem Fall, weil weder die erste Kammer noch die Krone in der Lage war, zwischen jenem Amendement und der jetzigen Fassung zu entscheiden, — weil der konkurrirende und der sanktionirende Faktor der Gesetzgebung sich über die hier vorliegende Frage überhaupt nicht ausgesprochen haben.

Der Kommissionsbericht von 1864 beruft sich ferner auf die Autorität von Koch (Landrecht III. Aufl. Bd. 4. S. 542), dass unter Verträgen, welche „Lasten" auflegen, alle lästigen Verträge zu verstehen seien. Allein diese im Privatrecht berechtigte Interpretation stösst hier auf das Bedenken, dass alle Staatsverträge als onerose Verträge erscheinen. Gerade dagegen rechtfertigt sich ein argumentum a contrario. Da der Art. 48 die Friedensverträge und die Handelsverträge besonders nennt, so können unter den noch daneben genannten „lästigen" Verträgen nicht alle Staatsverträge gemeint sein, sondern nur eine engere Gruppe.

Ist es danach nothwendig, eine engere Bedeutung anzunehmen, so muss diese aus der ratio legis entnommen werden. Das Verhältniss der deutschen Landesverfassungen und die bei der Revisionsberathung ausgesprochenen Gesichtspunkte ergeben, dass man die verfassungsmässige Zustimmung der Landesvertretung zu den Gesetzen und zu der Feststellung des Staatshaushaltes durch jene Klausel schützen wollte. Es ist also anzunehmen, dass die Verträge gemeint sind, welche Aenderungen im Inneren

des Landes bedingen, die eines Gesetzes oder einer Budgetbewilligung zur Ausführung bedürfen.

Für diese engere Bedeutung spricht schliesslich, dass sie mit den wirklich normalen Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechtes in Einklang steht, wie oben nachgewiesen ist.

II. Die Worte: „bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der Kammern", lassen an sich eine doppelte Auslegung zu.

1) Die verbindende Kraft der Staatsverträge nach aussen soll erst eintreten durch die Zustimmung der Kammern; die mangelnde Zustimmung begründet also eine Nichtigkeit des Staatsvertrages.

2) Der Vertrag bedarf der Zustimmung zur Wirksamkeit, d. h. zur Ausführung; die Kammern sind also befugt, die Vorlegung des Vertrages zu diesem Zwecke, oder die entsprechende Gesetzes- oder Budgetvorlage von der Staatsregierung zu fordern, und ihre Genehmigung dazu zu ertheilen oder zu versagen; sie sind aber nicht befugt, den geschlossenen Staatsvertrag selbst zu ändern oder für nichtig zu erklären.

In privatrechtlichen Verhältnissen würde aus dem Worte „Gültigkeit" auf die Folge der Nichtigkeit zu schliessen sein. In dem staatsrechtlichen Verhältniss kommen aber folgende Gründe für die zweite Alternative in Betracht.

Es ist normaler Grundsatz, dass der konstitutionelle Souverain (die Executivgewalt) den Staat nach aussen hin verbindlich verpflichtet. Auch bei den Revisions-Verhandlungen ist dieser in der englischen, französischen, nordamerikanischen Verfassung anerkannte Grundsatz als bekannt vorausgesetzt. Beispielsweise erklärt einer der Hauptredner p. 334 a. a. O.:

> „die Verträge an sich unterliegen nicht der Genehmigung der Kammern, und es ist darum unerhört in der parlamentarischen Geschichte konstitutioneller Staaten, dass ein Friedens-Vertrag amendirt worden wäre".

Der Art. 48 selbst gebraucht im Eingang die Worte: „der König hat das Recht, Verträge mit fremden Regierungen zu errichten," — d. h. den Vertrag perfekt und nach aussen hin verbindlich zu machen. Sollte mit der Zustimmung der Kammern mehr gemeint sein, als eine Bedingung der Ausführung, so wäre die Fassung inkorrekt: nicht der König, sondern die Kammern würden dann den Vertrag „errichten," wie in den französischen Verfassungen von 1791 – 1799.

Endlich spricht dafür die Quelle des Gesetzes, Art. 68 der belgischen Verfassung, in den Worten: n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres, welche ebenso nur verstanden werden: „que c'est seulement pour l'exécution des traités, que l'assentiment des chambres doit être réclamé par le gouvernement". Die Revisions-Verhandlungen ergeben, dass man sich überall mit diesem Vorbild im Einklang zu finden glaubte, und dass ein grundsätzlich neues, weitergehendes Princip zu bilden in keiner Weise beabsichtigt wurde.

III. Bleibt trotz dieser Momente der Entscheidung für Art. 48 eine weitere Auffassung möglich: so ist es die Aufgabe der legislativen Körper selbst, durch ihre Beschlüsse die Verfassungs-Praxis zu bilden und so zu gestalten, wie sie den Grundsätzen des Völkerrechts und den bewährten Grundsätzen konstitutioneller Staaten entspricht. Und diese Verfassungs-Praxis hat sich bereits gebildet. Seit dem Bestehen der Verfassung hat das Haus der Abgeordneten in seinen Beschlüssen die oben bezeichnete engere Auslegung niemals überschritten[1]).

---

[1]) Es sind dies nach den Verzeichnissen des Abgeordnetenhauses 54 Verträge, welche mit Ausnahme von 7, in der Gesetzsammlung abgedruckt worden: Gesetzsammlung 1850 S 289. – 1851 S. 90. 607. — 1852 S. 145. — 1853 S. 349. 631. 357. 406. 427. 431 434. 436. – 1854 S. 145. 152. 155. — 1856 S. 385. 669. 661. 678. 682. — 1857 S. 457.

Die Zustimmung der Landesvertretung ist erfordert und ertheilt in allen Fällen einer Aenderung des **Landesgebiets** nach Vorschrift des Art. 2 der Verfassungs-Urkunde in Form eines Gesetzes.

Dem Wortlaut des Art. 48 entsprechend sind zur Genehmigung des Landtags vorgelegt: die verschiedenen **Handelsverträge** zur Erneuerung des deutschen Zollvereins, die Abänderungen der Zollverträge und des Zolltarifs, und der betr. Binnen- und Durchgangssteuern, die Handels- und Schifffahrtsverträge mit England, Frankreich, Oesterreich und einer ansehnlichen Reihe anderer europäischer und aussereuropäischer Staaten.

Dagegen ist von der „clausula generalis" der Verträge „welche dem Staat **Lasten** oder dem Einzelnen **Verpflichtungen** auflegen", nur Gebrauch gemacht in den Fällen einer budgetmässigen Belastung des Staats, wie bei

---

312. 481. 488. 401. 420. — 1858 S. 249. 405. — 1860 S. 100. 289. — 1861 S. 733. 228. 420. — 1862 S. 95. 383. — 1863 S. 265. 761. 169. 417. 428. 385. 412. — 1864 S. 461. 717. — 1865 S. 333. 450. 486. 301. 521. 523. 529. 535. 538. 541. 565. 641. 857. 865. — 1866 S. 472. 205. 73. 207. 189. 197. 85. 655. — 1867 S. 307. 354. 881. 1868 S. 1.

Vergl. dagegen 171 Staatsverträge ohne Zustimmung der Kammern: Gesetzsammlung 1849 S. 131. 375. — 1850 S. 73. 357. 413. 509. — 1851 S. 5. 18. 25 711. 679. — 1852 S. 177. 717. 401. 93. 125. 139. 491. — 1853 S. 355. 645. 401. 156. 404. 465. 877. 961. 963. 965. — 1854 S. 161. 369. 359. 412. 571. 555. — 1855 S. 69. 695. 708. 710. — 1856 S. 6. 691. 130. 557. 937. 585. 710. 694. 725. — 1857 S. 93. 77. 113. 114. 115. 116. 495. 426. 289. 510. 537. 285. 287. 505. 732. 765. 829. — 1858 S. 453. 231. 65. 15. 276. 319. — 1859 S. 221. 345. 339. 362. 426. — 1860 S. 33. 129. 108. 110. 154. 445. 405. 485. — 1861 S. 25. 73. 143. 193. 721. 762. 877. 791. 833. 865. — 1862 S. 39. 339. 341. 271. 396. 301. 414. — 1863 S. 152. 449. 146. 154. 476. 483. 515. 657. 671. 673. — 1864 S. 194. 73. 196. 47. 165. 107. 239. 385. 395. 231. 533. — 1865 S. 22. 1029. 544. 13. 266. 921. 930. 150. 270. 547. 1019. 1020. 791. 1036. 142. 147. 626. 631. — 1867 S. 377. 210. 229. 441. 280. 492. 1429. 1801. 1219. 1817. 1361. 1765. 1519. 1795. 1835. — 1868 S. 568. 13. 198. 621. 288. 363. 545. 689. 633. 738. 765. 873. 719. 885. 849. 1018. 1026.

den Verträgen über den Sundzoll, den Stader Zoll, über die Geldabfindung des Fürsten von Thurn und Taxis und neuerdings der depossedirten Fürsten, in welchen Fällen die Zustimmung in Form einer Gesetzes-Vorlage nachgesucht und ertheilt ist. Eben dahin gehören die Verträge über die Eisenbahnen und analoge Anlagen mit Zinsgarantien und Belastungen des Staatsvermögens; mit Rücksicht auf die finanzielle Belastung auch die Militär-Konvention mit Koburg, Waldeck, Altenburg. — Unter den Gesichtspunkt der Nothwendigkeit eines allgemeinen Landes-Gesetzes fiel der Münzvertrag mit Oesterreich vom 24. Januar 1857 und der Vertrag vom 18. Juni 1867 wegen Uebernahme der Landes-Verwaltung von Waldeck.

Andererseits sind nach Emanation der Verfassungs-Urkunde den Kammern nicht zur Genehmigung vorgelegt worden: die Freizügigkeits-Verträge, die Eisenbahn-, Telegraphen- und Post-Verträge, die mannigfaltigen Verträge zur Handhabung der Rechtspflege und der Polizei, zur Uebernahme der Jurisdiction, der Gemeinheitstheilungs- und Ablösungs-Geschäfte, die Konventionen wegen Uebernahme von Vagabunden und Ausgewiesenen, die Verträge über Verpflegung hülfsbedürftiger Staatsangehörigen mit den deutschen Staaten und den Kantonen der Schweiz, der Passkarten-Vertrag, die Etappenstrassen-Konvention, bei welchen die Beschränkung der „Belastung" des Staats auf den oben gedachten engeren Sinn thatsächlich anerkannt ist.

Insbesondere sind den beiden Häusern des Landtags nicht vorgelegt worden die Auslieferungs-Verträge mit den Niederlanden vom 17. November 1850 und 25. Oktober 1867, mit der nordamerikanischen Union vom 16. Juni und 16. November 1852, das Patent vom 10. Juni 1854, betreffend die Auslieferungen unter den deutschen Bundesstaaten, die Uebereinkunft mit Oesterreich vom 20. October 1854, der Auslieferungs-Vertrag mit Spanien vom 5. Januar 1860, denen sich noch anschliessen: die Uebereinkunft mit Sachsen wegen

Uebernahme der Ausgewiesenen vom 31. Dezember 1850; die Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851; die Genfer Konvention vom 22. August 1864.

Die obige Uebersicht der 171 in den Jahren 1849 bis Ende 1868 ohne Zustimmung der Kammern geschlossenen Staatsverträge (ausschliesslich der nicht publicirten) wird ergeben, dass eine Nichtigkeits-Erklärung aus dem Grunde einer „Belastung" des Staats im Sinne der früheren Kommissions-Anträge das internationale Verhältniss Preussens zu der ganzen Europäischen Welt in Frage stellen würde.

Nach diesen Erwägungen und Präcedenzfällen bin ich der rechtlichen Ansicht:

dass das Haus der Abgeordneten zu einer Nichtigkeits- oder Ungültigkeits-Erklärung der mit Russland abgeschlossenen Kartell-Konvention vom 8. August 1857 verfassungsmässig nicht berechtigt ist.

s. m. Gneist.

Pierer'sche Hofbuchdruckerei. Stephan Geibel & Co. in Altenburg.


Gebunden von